



**UNIVERSIDAD INTERNACIONAL DEL ECUADOR**

**FACULTAD DE JURISPRUDENCIA, CIENCIAS SOCIALES Y  
HUMANIDADES “A.F. CÓRDOVA”**

**ESCUELA DE DERECHO**

**TRABAJO DE INVESTIGACIÓN PREVIA A LA OBTENCIÓN DEL  
TÍTULO DE ABOGADA DE LOS TRIBUNALES Y JUZGADOS**

**LA EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL DE  
ACTIVIDADES MINERAS ACORDE AL PRINCIPIO DE  
PREVENCIÓN AMBIENTAL: EVALUACIONES EX ANTE Y EX  
POST CONFORME AL ORDENAMIENTO JURÍDICO  
ECUATORIANO**

**AURY SOFÍA VILLAVICENCIO GALARZA**

**DIRECTORA DE TRABAJO DE INVESTIGACIÓN:  
VERÓNICA MORALES**

**QUITO, JULIO DE 2022**

## RESUMEN

La presente tesis analiza la institución jurídica de evaluación de impacto ambiental acorde al principio de prevención, para lo que parte del alcance del principio en la doctrina y en el ordenamiento jurídico ecuatoriano. Presenta jurisprudencia expedida por la Corte Constitucional de Colombia respecto de la necesidad de evitar que el daño se produzca, la obligación estatal de exigir medidas para preservar el medio ambiente, la materialización del principio y su diferencia con el principio de precaución; además, plantea un análisis sobre las obligaciones que surgen a partir del principio de prevención contenidas en la Opinión Consultiva OC 23/17 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Esta investigación muestra la regulación de las evaluaciones de impacto ambiental ex ante y ex post dentro del ordenamiento jurídico ecuatoriano y lo compara con las regulaciones que ha tomado el Estado colombiano en la misma materia.

Es así como, bajo el estudio del principio de prevención del daño ambiental, identifica la aparente inconstitucionalidad respecto de la regulación de las evaluaciones de impacto ambiental ex ante y ex post contenidas en el Acuerdo Ministerial No. 061. La investigación concluye en la necesidad de expulsar del ordenamiento jurídico ecuatoriano a las normas jurídicas que regulan ambas instituciones y que vulneran los derechos de la naturaleza y garantías constitucionales.

En consecuencia, este trabajo se constituye en un insumo jurídico para la comunidad académica y estudiantes del Derecho, así también para los legisladores y a la vez para la Corte Constitucional.

**Palabras claves:** Prevención, evaluación, impacto, daño ambiental, Colombia, Constitución, Acuerdo Ministerial No. 061.

### **ABSTRACT**

This thesis analyzes the legal institution of environmental impact assessment according to the principle of prevention, starting from the scope of the principle in the doctrine and in the Ecuadorian legal system. It presents jurisprudence issued by the Constitutional Court of Colombia regarding the need to prevent damage from occurring, the state obligation to require measures to preserve the environment, the materialization of the principle and its difference with the precautionary principle; it also presents an analysis of the obligations arising from the principle of prevention contained in Advisory Opinion OC 23/17 of the Inter-American Court of Human Rights.

This research shows the regulation of *ex ante* and *ex post* environmental impact assessments within the Ecuadorian legal system and compares it with the regulations adopted by the Colombian State on the same subject.

Thus, under the study of the principle of prevention of environmental damage, it identifies the apparent unconstitutionality of the regulation of *ex ante* and *ex post* environmental impact assessments contained in Ministerial Agreement No. 061. The research concludes in the need to expel from the Ecuadorian legal system the legal norms that regulate both institutions and that violate the rights of nature and constitutional guarantees.

Consequently, this work constitutes a legal input for the academic community and law students, as well as for legislators and the Constitutional Court.

**Key words:** Prevention, evaluation, impact, environmental damage, Colombia, Constitution, Ministerial Agreement No. 061.

## ÍNDICE

RESUMEN .....	2
ABSTRACT.....	3
PRELIMINARES.....	6
DECLARACIÓN DE AUTORÍA Y HONESTIDAD ACADÉMICA .....	6
CERTIFICADO DE DIRECTOR.....	7
AUTORIZACIÓN DE DERECHOS DE PROPIEDAD INTELECTUAL .....	8
DEDICATORIA.....	9
AGRADECIMIENTOS .....	10
INTRODUCCIÓN .....	11
CAPÍTULO I.....	13
CONCEPTUALIZACIÓN Y ALCANCE DEL PRINCIPIO DE PREVENCIÓN AMBIENTAL.....	13
1.    PRINCIPIO DE PREVENCIÓN AMBIENTAL.....	13
1.1.    ALCANCE DOCTRINARIO.....	13
1.2.    ORDENAMIENTO JURÍDICO ECUATORIANO .....	18
1.2.1.    JURISPRUDENCIA NACIONAL.....	22
2.    EL PRINCIPIO DE PREVENCIÓN EN LA CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA .....	23
2.1.    MODELO PREVENTIVO Y LA NECESIDAD DE EVITAR QUE EL DAÑO SE LLEGUE A PRODUCIR: SENTENCIAS C-595 DE 2010 Y C-449 DE 2015 .....	24
2.2.    OBLIGACIÓN DEL ESTADO DE EXIGIR LAS MEDIDAS NECESARIAS PARA PRESERVAR EL MEDIO AMBIENTE: SENTENCIA T-733 DE 2017.....	24
2.3.    ¿CÓMO SE MATERIALIZA EL PRINCIPIO DE PREVENCIÓN? SENTENCIAS C-703 DE 2010, T-204 DE 2014 Y T-733 DE 2017. ....	25
2.4.    DIFERENCIA CON EL PRINCIPIO DE PRECAUCIÓN: SENTENCIAS T-1077 DE 2012 Y T- 204 DE 2014.....	26
3.    CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS: OPINIÓN CONSULTIVA OC 23/17 27	27
3.1.    OBLIGACIONES ESPECÍFICAS A PARTIR DEL PRINCIPIO DE PREVENCIÓN.....	31
CAPÍTULO II.....	37
CONCEPTUALIZACIÓN DE LAS EVALUACIONES DE IMPACTO AMBIENTAL .....	37
1.    ALCANCE DOCTRINARIO .....	37
2.    EVALUACIONES EX ANTE Y EX POST .....	44
3.    EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL EN COLOMBIA .....	47
1.1.    SENTENCIA DE ACCIÓN DE TUTELA: T 445 DE AGOSTO DE 2016, IMPACTO AMBIENTAL DE ACTIVIDADES MINERAS Y EXPLOTACIÓN SOSTENIBLE DE RECURSOS NATURALES.....	54

2.1. ORDENAMIENTO JURÍDICO ECUATORIANO .....	58
CAPÍTULO III.....	80
EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL EX ANTE Y EX POST EN EL ACUERDO MINISTERIAL No. 061 .....	80
1. CONTEXTO Y EFECTO DEL ACUERDO MINISTERIAL No. 061 .....	80
2. RESERVA LEGAL Y JERARQUÍA CONSTITUCIONAL .....	81
3. DERECHO A VIVIR EN UN MEDIO AMBIENTE SANO .....	85
4. INOBSERVANCIA AL PRINCIPIO DE PREVENCIÓN .....	88
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	89
1. CONCLUSIONES .....	89
2. RECOMENDACIONES .....	91
BIBLIOGRAFÍA .....	92
PLEXO NORMATIVO .....	94
JURISPRUDENCIA .....	95
ANEXOS .....	97
1. Solicitud de acceso a la información sobre la competencia para conocer evaluaciones de impacto ambiental ante el Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica. ....	97
2. Solicitud de acceso a la información sobre la competencia para conocer evaluaciones de impacto ambiental ante el Consejo Nacional de Competencias. ....	99
3. Respuesta a la solicitud de acceso a la información sobre la competencia para conocer evaluaciones de impacto ambiental ante el Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica.....	101
4. Respuesta a la solicitud de acceso a la información sobre la competencia para conocer evaluaciones de impacto ambiental ante el Consejo Nacional de Competencias.....	109
5. Solicitud de acceso a la información sobre cuerpos normativos expedidos en re .....	115
6. Solicitud de acceso a la información sobre cuerpos normativos expedidos en relación a las evaluaciones de impacto ambiental ex ante y ex post ante el Ministerio de Energía y Recursos Naturales No Renovables. ....	117
7. Respuesta a la solicitud de acceso a la información sobre cuerpos normativos expedidos en relación a las evaluaciones de impacto ambiental ex ante y ex post ante el Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica. ....	119

**PRELIMINARES****DECLARACIÓN DE AUTORÍA Y HONESTIDAD ACADÉMICA**

**Nombre:** Aury Sofía Villavicencio Galarza

**Cédula de ciudadanía:** 1316357613

**Facultad:** Jurisprudencia, Ciencias Sociales y Humanidades “A.F. Córdova”

**Escuela:** Derecho

DECLARO QUE, el trabajo de investigación de fin de carrera titulado “La evaluación de impacto ambiental de actividades mineras acorde al principio de prevención ambiental: evaluaciones ex post y ex ante conforme al ordenamiento jurídico ecuatoriano” para obtener el título de abogada de los tribunales y juzgados de la República del Ecuador es de mi autoría exclusiva y producto de mi esfuerzo personal.

Estoy informada plenamente de las sanciones universitarias y de cualquier otro orden en caso de falsedad de lo aquí declarado.

Quito, 15 julio de 2022

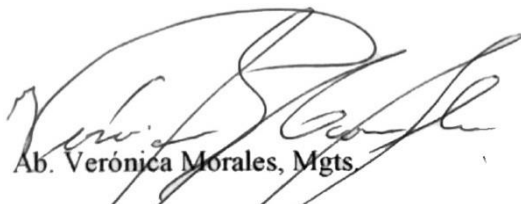


**Aury Sofía Villavicencio Galarza**

## CERTIFICADO DE DIRECTOR

Por la presente dejo constancia de que el trabajo de investigación, presentado por Aury Sofía Villavicencio Galarza, para optar por el título de Abogada de los Tribunales y Juzgados, bajo el título “LA EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL DE ACTIVIDADES MINERAS ACORDE AL PRINCIPIO DE PREVENCIÓN AMBIENTAL: EVALUACIONES EX ANTE Y EX POST CONFORME AL ORDENAMIENTO JURÍDICO ECUATORIANO” ha sido supervisado. Certifico que es fruto del trabajo de la autora, siendo responsable exclusivo tanto en su originalidad, autenticidad, como en su contenido y puede ser sometido a evaluación por el comité de investigación de la Facultad de Jurisprudencia, Ciencias Sociales y Humanidades A. F. Córdova.

Quito, 15 de julio de 2022



Ab. Verónica Morales, Mgts.

**Directora del trabajo de Investigación**

## **AUTORIZACIÓN DE DERECHOS DE PROPIEDAD INTELECTUAL**

Yo, Aury Sofía Villavicencio Galarza, con cédula de identidad número 1316357613 en calidad de autor/a del trabajo de investigación “La evaluación de impacto ambiental de actividades mineras acorde al principio de prevención ambiental: evaluaciones ex post y ex ante conforme al ordenamiento jurídico ecuatoriano” autorizo a la Universidad Internacional del Ecuador (UIDE), a hacer uso de todos los contenidos que me pertenecen o de parte de los que contiene esta obra, con fines estrictamente académicos o de investigación.

Los derechos que como autor me corresponden, con excepción de la presente autorización, seguirán vigentes a mi favor, de conformidad con lo establecido en los artículos 5, 6, 8, 19 y demás pertinentes de la Ley de Propiedad Intelectual y su Reglamento en Ecuador.

Quito, 15 julio de 2022



**Aury Sofía Villavicencio Galarza**



**DEDICATORIA**

A mis padres: Vicente y Aury.

A mi hermana: Aury Melina.

Este logro es por y para ustedes.

## AGRADECIMIENTOS

A Dios por ser la brújula de mi vida.

A mi papá por creer en mí y esforzarse para ayudarme a cumplir mis sueños.

A mi mamá por motivarme siempre a hacer las cosas de la mejor manera posible y sostenerme en mis momentos más difíciles. Gracias por recordarme de lo que puedo ser capaz.

Al Doctor Gustavo Vega, por su generosidad al compartir sus conocimientos y ser un maestro para mí.

A mi directora de tesis, Verónica Morales, sus conocimientos han sido invaluable para el desarrollo de este trabajo.

A los docentes y autoridades de la facultad que durante la carrera me enseñaron que el derecho es una herramienta de cambio para nuestra sociedad. Gracias por ser inspiración para el futuro.

A todos quienes me impulsaron a dar lo mejor de mí durante estos cuatro años, de forma especial a Tricia por los momentos de apoyo y acompañamiento.

## INTRODUCCIÓN

El objetivo principal del presente trabajo de investigación es que acorde a la doctrina, legislación, jurisprudencia e instrumentos nacionales e internacionales, se puedan proponer insumos jurídicos que doten de eficacia y seguridad jurídica al ordenamiento ecuatoriano acorde al principio constitucional de prevención del daño ambiental, en lo referente a las Evaluaciones de Impacto Ambiental o Estudios Ambientales ex post y ex ante como requisitos para la obtención de licencias o permisos ambientales para la ejecución de actividades mineras.

La Constitución declara de interés público la preservación del ambiente y la prevención del daño ambiental, la Ley de Minería y el Reglamento de Actividades Mineras establecen a los controles ex ante y ex post como requisitos para la emisión de licencias ambientales requeridas para la ejecución de tales actividades. Los controles ex post y ex ante son instituciones jurídicas que se encuentran reconocidas de forma especial en el Acuerdo Ministerial No. 061 de 2015 (artículos 34 y 35 respectivamente) bajo el nombre de Estudios Ambientales ex post y ex ante; sin embargo, su eficacia no puede ser determinada antes y después de la operación minera ya que la ley no diferencia el tiempo en el que cada uno de estos controles debe operar y expresamente menciona que ambos tienen el mismo fin.

Dicha problemática ahora se ve reflejada en la disposición transitoria número 3 del decreto 151 de agosto de 2021, en donde el presidente de la República ordenó emitir un Acuerdo Interministerial para el otorgamiento de permisos ambientales en el que se optimicen los tiempos para su emisión y se prioricen los controles ex-post.

La Ley de Minería y su respectivo reglamento hacen referencia al control como requisito previo en el proceso administrativo para la emisión de licencias que permitan realizar actividades mineras en el país; empero, nuestra legislación no ha desarrollado efectivamente a estas instituciones acorde al principio constitucional de prevención, de tal forma que vulnera dicho principio y a su vez, el derecho de las personas a vivir en un medio ambiente sano, mismos que protegen no solamente a los seres humanos sino también a la naturaleza en sí misma.

Es así como parte de los objetivos específicos del trabajo es estudiar a profundidad las instituciones de evaluación de impacto ambiental ex ante y ex post, teniendo en cuenta doctrina, legislación, jurisprudencia y derecho comparado para

poder determinar la finalidad de cada uno de estas evaluaciones y controles y su momento de aplicación en el ciclo de una actividad, obra o proyecto; de forma que en el presente trabajo se evidenciará la inconstitucionalidad en nuestro ordenamiento jurídico respecto de los controles previamente enunciados.

Acorde a lo evidenciado, el problema jurídico a investigar es la inconstitucionalidad de los artículos 34 y 35 del Acuerdo Ministerio No. 061 acorde al principio de prevención ambiental.

Para abordar la problemática previamente establecida, en el primer capítulo se realizará un acercamiento doctrinario del principio de prevención, para luego analizar el alcance y las obligaciones que surgen de este en nuestro ordenamiento jurídico, realizando una comparación con el desarrollo de dicho principio por la Corte Constitucional del Estado colombiano; teniendo en cuenta además que, desde la Constitución de 2008, la naturaleza adquiere la consideración de sujeto de derechos en Ecuador, derechos que han sido desarrollados por la jurisprudencia nacional y por instrumentos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

En el segundo capítulo se abordará la conceptualización de la Evaluación de Impacto Ambiental, de la que surgen las evaluaciones ex ante y ex post en materia ambiental en el Ecuador; a partir de dicha conceptualización, se analizará el estado del arte de ambas instituciones en el ámbito jurídico nacional, comparándolas con el desarrollo normativo de Colombia, utilizando para ello el derecho comparado tanto en legislación cuanto en jurisprudencia.

Finalmente se expondrá en el tercer capítulo la presunta inconstitucionalidad existente en los artículos señalados del Acuerdo Ministerial No. 061 ya que infringe los artículos constitucionales 14 y 397, inobserva el principio de prevención, los derechos de la naturaleza, la reserva de ley y la jerarquía constitucional.

## CAPÍTULO I

### CONCEPTUALIZACIÓN Y ALCANCE DEL PRINCIPIO DE PREVENCIÓN AMBIENTAL

#### 1. PRINCIPIO DE PREVENCIÓN AMBIENTAL

##### 1.1. ALCANCE DOCTRINARIO

Con el fin de acercarnos a un concepto doctrinario del principio de prevención, es necesario partir de la concepción del derecho ambiental como rama del derecho; históricamente existe un amplio debate respecto del objeto y contenido de la misma, discusión que a lo largo de los años se ha reducido a su contenido y transversalidad.

De esta forma, precisa José Luis Serrano (2007), que el derecho ambiental no está compuesto sólo por leyes, ni siquiera sólo por normas; “sino por normas, principios, instituciones, estructuras, procesos, relaciones, prácticas operativas e ideologías jurídicas que regulan las relaciones entre los sistemas sociales y sus entornos naturales”.

Prieur (2013) comparte el mismo criterio y afirma que:

“El derecho ambiental no se trata simplemente del conjunto de normas jurídicas que delimitan el medio ambiente, sino que es la expresión de una ética o de una moral del medio ambiente que pretende reducir la contaminación y aumentar la biodiversidad”. (Prieur, 2013)

De primer plano es posible identificar que el derecho ambiental se aleja de la concepción netamente positivista del derecho, en la que sólo se tiene en cuenta lo reconocido expresamente en los ordenamientos jurídicos, para involucrarse directamente con las relaciones entre el ser humano – y sus diversas actividades – y los recursos y entornos naturales.

Esta concepción ha tenido repercusiones en la forma de entender y garantizar los derechos de la naturaleza, siguiendo a Serrano (2007), la regulación jurídica de los problemas del ambiente hasta entrada la década de los años ochenta, se centraba únicamente en las técnicas de sanción administrativa o del control directo. De tal forma que el poder ejecutivo establecía las normas de carácter reglamentario que enlistaban una serie de límites de contaminación permisibles para cada sector; y si una empresa

o persona pasaba este límite, se activaba el procedimiento administrativo, terminando en un acto sancionador.

Este tipo de enfoque administrativo es considerado como “responsable de la proliferación de normas ambientales, su amplitud y su dispersión” (Serrano, 2007), por lo que ha sido cuestionado por las tendencias desreguladoras surgidas a partir de la crítica del Premio Nobel de Economía, Ronald Coase, a la economía del bienestar.

Frente a esto, concluye Serrano (2007) que las nuevas técnicas de regulación ambiental pretenden responder a la idea planificadora, incorporando estrategias de evaluación técnica de los impactos ambientales que deberían actuar como las verdaderas leyes generales del medio ambiente.

Estableciendo en primer plano que el derecho ambiental es más que un conjunto de leyes, por lo que se aleja de un enfoque únicamente administrativo punitivo, también es necesario concebirlo como una rama transversal del derecho, es así como Silvia Jaquenod de Zsogon (1991) establece que:

El Derecho Ambiental, sustancialmente público y privado a la vez, en cuanto protector de intereses colectivos, de carácter esencialmente preventivo y transnacional, se perfila como una combinación de técnicas, reglas e instrumentos jurídicos que se orientan a lograr la protección de todos los elementos que integran el ambiente natural y humano, mediante un conjunto integral de disposiciones jurídicas que, por su naturaleza interdisciplinar, no admiten regímenes divididos y recíprocamente se condicionan e influyen, en el ámbito de todas las ramas jurídicas y científicas existentes. (Jaquenod de Zsogon, 1991)

La autora refuerza su línea de pensamiento y en otro de sus trabajos señala que, “las actuaciones en política ambiental deben considerar cada realidad, sustentándose sobre los pilares interdisciplinarios y transversales holísticos que abarquen el conjunto de situaciones, para que las decisiones sean las más adecuadas sobre cada caso” (Jaquenod de Zsogon, 2012).

En la actualidad, para Andrés Ugarte, “recorrir a los principios como fundamento de una decisión o de una regulación es corriente del derecho ambiental” (Ugarte, 2020); por tanto, es posible precisar que el derecho ambiental se concibe como una rama arraigada de principios, aquellos que fungen como su piedra angular y que permiten regular las diversas relaciones entre las personas y el medio ambiente.

Doctrinariamente, el derecho ambiental se divide en dos grupos de principios: los que buscan evitar el daño y los que tienen como objetivo su reparación o restauración (Betancor, 2014).

Es necesario precisar que el objetivo central del derecho ambiental es la protección de la naturaleza, por lo que la reparación no es suficiente, por lo tanto, la necesidad de evitar el daño es el elemento característico del derecho ambiental.

A manera de antecedente, en la doctrina colombiana, acorde a Pinto (2015), el derecho ambiental moduló su eje central, pasando de una tutela resarcitoria a la tutela inhibitoria. Es decir, el objetivo ya no es la reparación del perjuicio sufrido, sino que más bien busca evitar dicho perjuicio y actuar ante la mera posibilidad de daño, con énfasis en que es la mera amenaza de daño futuro lo que habilita la tutela inhibitoria (Pinto, 2015). Este cambio para la protección de derechos ambientales surge de la imposibilidad – en muchos casos – de lograr una reparación integral, justificación de que el propósito principal del derecho ambiental contemporáneo sea evitar el daño.

Uno de estos principios es el de prevención, que acorde a Francisca Silva Hernández, opera sobre el riesgo o peligro existente con medidas de prevención y supervisión y que se ejecuta a través de dos formas de actuación: la primera, referente a que las obras y megaproyectos atiendan a los mecanismos de evaluación para prever los daños que ocasionarán (Hernández, 2019). La segunda forma pretende atender a las acciones y omisiones que se estén realizando con el fin de prevenir la consumación del daño, actuando antes, durante y después del mismo (Hernández, 2019).

Este principio es concebido por la tratadista Morand-Deviller (2014) como el antecedente directo de la práctica ambiental administrativa más generalizada en la actualidad, la evaluación de impacto ambiental, institución jurídica que se estudiará con profundidad en el capítulo número dos.

Por su parte, el investigador Mario Peña Chacón desde Costa Rica enfatiza que la prevención es “la regla de oro y piedra angular del derecho ambiental”, estableciendo la siguiente analogía: “frente al daño nace la obligación de reparar; mientras que frente al riesgo existe la obligación de prevenir” (Peña, 2016).

Para el tratadista argentino Néstor Cafferatta, este principio implica que “las causas y las fuentes de los problemas ambientales se atenderán en forma prioritaria e integrada, tratando de prevenir los efectos negativos que sobre el ambiente se puedan producir” (Cafferatta, 2004).

En Ecuador, autores como Efraín Pérez, han estudiado el principio de prevención, estableciendo que el mismo se apoya en la certeza científica de que el daño se va a producir, añadiendo que:

Se encuentra íntimamente ligado con la figura de la responsabilidad objetiva en materia ambiental, según la cual la ocurrencia de un daño ambiental compromete al que lo origina, aunque no haya habido de su parte negligencia ni culpa alguna, por el mero hecho de estar desarrollando una actividad de riesgo. (Pérez, 2008).

De esta forma, es posible esgrimir que el principio de prevención ambiental forma parte del primer grupo de principios acorde a la clasificación de Betancor Rodríguez (2014) previamente citada, pues es aquel que busca evitar daños en el medio ambiente que podrían incluso llegar a ser de carácter irreversible, por lo que se establecen mecanismos de control antes, durante y después de la actividad a realizarse, entendiéndose que en las etapas en las que ya se esté desarrollando la actividad, lo que se buscará será cesar el daño y minimizar en lo posible sus consecuencias.

Sin embargo, como ya se mencionó, no siempre es posible restaurar los recursos naturales, por lo que se vuelve inoperante cualquier medida de reparación, al respecto, Pérez (2008), expone que “si estos daños son irreversibles, es decir, si afectan el derecho humano de habitar en un ambiente sano o que ponga en riesgo del desarrollo sostenible, deberán adoptarse las medidas para prevenir, vigilar y evitar que éste se produzca” (Pérez, 2008).



Siguiendo la línea de Serrano (2007), las sanciones del derecho punitivo no sirven de mucho para los fines capitales del derecho ambiental; sin embargo, se ha propuesto que “podrían fungir como disuasivos para quienes actúan de espaldas a la diligencia debida en el desempeño de sus actividades económicas o para quienes actúan con dolo”.

Por tanto, el fin fundamental de las reglas que sean establecidas dentro de la legislación ambiental será “impedir a toda costa que el daño se produzca, preceptuando obligaciones y diseñando mecanismos y procedimientos dirigidos a eliminar o mitigar los efectos potencialmente nocivos de las actividades humanas”.

Acorde a Andaluz (2009) las obligaciones que surgen de este principio son las de: controlar los efluentes potencialmente contaminantes en la fuente, la aprobación de la Evaluación de Impacto Ambiental previo a la autorización de una intervención, la vigilancia y monitoreo ambiental, las inspecciones del oficio inopinadas a los centros de producción o comercio, la prohibición del silencio administrativo positivo para la aprobación automática de instrumentos que autorizan actividades económicas y la excepción a la regla de agotar las vías previas para interponer una acción de garantía constitucional.

Peña también coincide con el criterio de Andaluz, exponiendo que el principio de prevención conlleva la obligación de: “implementar la Evaluación de Impacto Ambiental, respecto a cualquier actividad, obra o proyecto propuesta que probablemente haya de producir un impacto negativo considerable en el medio ambiente y que esté sujeta a la decisión de una autoridad nacional competente” (Peña, 2016).

Acercando la doctrina a la realidad del derecho, históricamente la naturaleza no tenía lugar en el derecho internacional (Duvic-Paoli, 2018), pues bajo el paraguas de la soberanía de cada Estado, no era necesario que existan reglas generales que regulen el uso de los recursos naturales, hecho que llama la atención, considerando la particular interacción de los elementos de la naturaleza entre sí y más allá de la soberanía de cada Estado.

En la región andina encontramos que en Bolivia y Ecuador se constitucionalizaron los derechos de la naturaleza (2009 y 2008 respectivamente) en sus Constituciones actuales; por su parte, Colombia, aunque no los reconoce

expresamente en su texto constitucional, presenta un extenso análisis constitucional sobre los derechos de la naturaleza en la Sentencia T-622 de 2016, en la que “se reconoce al río Atrato, su cuenca y afluentes como una entidad sujeto de derechos a la protección, conservación, mantenimiento y restauración a cargo del Estado y las comunidades étnicas” (Corte Constitucional de Colombia, 2016).

Ecuador – de forma material – es considerado como uno de los países más garantistas en materia de derechos de la naturaleza, desde la entrada en vigencia de la nueva Constitución – en adelante “CRE” –, misma que parte de la concepción de la naturaleza como sujeto de derecho, abarcando una serie de principios y valores constitucionales con el fin de proteger y reparar integralmente al ambiente (Maldonado, F., Yáñez, K., 2020).

## **1.2.ORDENAMIENTO JURÍDICO ECUATORIANO**

La voluntad del constituyente de establecer un marco normativo que proteja los derechos de la naturaleza se ve reflejada en varios artículos de la Constitución de 2008, una de las grandes diferencias en comparación con la de 1998.

En este apartado de identificaré el reconocimiento constitucional que tiene el principio de prevención, así como los elementos y obligaciones que se desprenden del mismo.

De esta forma, el artículo 14 de la CRE declara que:

"Se reconoce el derecho de la población a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, que garantice la sostenibilidad y el buen vivir, *sumak kawsay*." (“Derecho: Art. 14.- Se reconoce el derecho de la población a”)

Se declara de interés público la preservación del ambiente, la conservación de los ecosistemas, la biodiversidad y la integridad del patrimonio genético del país, la **prevención del daño ambiental** y la recuperación de los espacios naturales degradados. (Asamblea Constituyente, 2008) (Énfasis añadido).

Del artículo en cuestión emerge la responsabilidad estatal por prevenir cualquier tipo de daño ambiental. Sobre el daño, como se mencionó anteriormente y acorde a Efraín Pérez (2008), el principio de prevención liga esta institución con la

responsabilidad objetiva en materia ambiental por el mero hecho de desarrollar una actividad de riesgo.

El artículo 313 señala que: “El Estado se reserva el derecho de administrar, regular, controlar y gestionar los sectores estratégicos, de conformidad con los principios de sostenibilidad ambiental, precaución, prevención y eficiencia” (Asamblea Constituyente, 2008).

Y así se reconoce también en el artículo 396 de la CRE que:

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. (Asamblea Constituyente, 2008).

Se infiere nuevamente que, cuando exista certeza de daño, el Estado es el responsable de prevenirlo; si aun así se configura, la responsabilidad será de tipo objetiva, misma que, acorde a Rodríguez Puentes (2016) se deriva de una conducta del responsable, quien es el causante del daño, y puede liberarse de la responsabilidad que le corresponde demostrando una fuerza mayor o la culpa de alguien más, sea la víctima, sea un tercero. Es decir, este tipo de responsabilidad busca reparar el daño sin exigir prueba de la culpa, por lo que se revierte la carga de la prueba sobre quién ocasionó el daño, para lo que deberá probar caso fuerza mayor o la culpa de un tercero.

Supuesto que fue reforzado por el Tribunal Constitucional previo a la vigencia de la Constitución de 2008 pero bajo lo estipulado en el Mandato Constituyente No. 6 (18 de abril de 2008), que señalaba que era necesario reducir potencialmente los impactos negativos al medio ambiente provocados por actividades mineras. Así, dicho Tribunal dentro de la resolución No. 0475-2007-RA que resuelve una acción de amparo constitucional (previo a la entrada en vigencia de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional), determinó que:

La responsabilidad del Estado no se limita a los parámetros de la clásica responsabilidad civil subjetiva, siendo su responsabilidad objetiva, es más, la autoridad, ¡en vista de los principios de precaución y prevención está obligada a demostrar la inexistencia del daño ambiental; esto es así en razón de que las comunidades afectadas no siempre tienen los medios técnicos y económicos para probar los daños causados al medio ambiente. (Segunda Sala del Tribunal Constitucional, 2008)

La Constitución irradia al resto de las normas que coexisten en nuestro ordenamiento, es así como en el Código Orgánico del Ambiente, en adelante “COAM”, se hace especial énfasis en los principios ambientales como eje fundamental de las actuaciones de públicos y privados y sus afectaciones a los recursos naturales.

Como parte del derecho de la población a vivir en un ambiente sano, el artículo 5 del COAM reconoce que este comprende “la prevención, control y reparación integral de los daños ambiental” (Asamblea Nacional, 2017).

De forma específica, el artículo 9 contiene los principios ambientales que “constituyen los fundamentos conceptuales para todas las decisiones y actividades públicas o privadas de las personas, comunas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos, en relación con la conservación sostenible del medio ambiente” (Asamblea Nacional, 2017).

Además, este artículo manda que, los principios ambientales deberán “ser reconocidos e incorporados en toda manifestación de la administración pública, así como en las providencias judiciales en el ámbito jurisdiccional”.

En este cuerpo normativo se entiende al principio de prevención de la siguiente forma:

Cuando exista certidumbre o certeza científica sobre el impacto o daño ambiental que puede generar una actividad o producto, el Estado a través de sus autoridades competentes exigirá a quien la promueva el cumplimiento de disposiciones, normas, procedimientos y medidas destinadas prioritariamente

a eliminar, evitar, reducir, mitigar y cesar la afectación. (Asamblea Nacional, 2017)

Del artículo citado se desprenden varios elementos, el primero, es que el principio de prevención opera cuando existe certeza sobre el daño ambiental, es decir que, para determinar el riesgo deberán existir informes o controles de los cuáles se pueda inferir la posibilidad de riesgo.

Como segundo elemento, en concordancia con el artículo 396 de la CRE, el Estado ecuatoriano es responsable de que se cumplan efectivamente todas las disposiciones normativas que tienen como propósito proteger los derechos de la naturaleza y el derecho de los seres humanos a vivir en un medio ambiente sano.

Finalmente, como tercer elemento, se entiende que el principio de prevención podrá operar antes y durante la ejecución de la actividad; siendo antes, con el fin de evitar el daño y durante, para reducir, mitigar y cesar la afectación.

El Acuerdo Ministerial No.061 expedido por el Ministerio del Ambiente en el 2015, establece que todos los principios contenidos en la Constitución, leyes y normas secundarias de cualquier jerarquía en materia ambiental son de aplicación directa; añade además que, las autoridades administrativas y jueces observarán los principios de la legislación ambiental y enlista diez principios en particular, entre ellos el principio preventivo o de prevención, definiéndolo de la siguiente forma: “Es la obligación que tiene el Estado, a través de sus instituciones y órganos y de acuerdo a las potestades públicas asignadas por ley, de adoptar las políticas y medidas oportunas que eviten los impactos ambientales negativos, cuando exista certidumbre de daño” (Ministerio del Ambiente, 2015).

Por tanto, el elemento diferenciador del principio de prevención, tanto para la doctrina cuanto la legislación ecuatoriana, es la existencia de certidumbre de daño, para lo que deben ejecutarse las evaluaciones ambientales correspondientes que permitan identificar la posibilidad de que la actividad evaluada tenga impacto negativo en cualquiera de los ciclos o procesos de la naturaleza.

### **1.2.1. JURISPRUDENCIA NACIONAL**

En el siguiente apartado se expondrá el desarrollo jurisprudencial que la Corte Constitucional realiza sobre el principio de prevención y sus diferencias con el de precaución, entendiéndose a este órgano como el intérprete oficial de la Constitución.

En la sentencia No. 32-17-IN/21, la Corte Constitucional resuelve una acción pública de inconstitucionalidad presentada en contra de los artículos 86 y 136 del Reglamento Ambiental de Actividades Mineras (RAAM), en cuya sentencia decide que las normas impugnadas son contrarias al principio de reserva de ley; aquí, los magistrados indican que el principio de prevención implica tomar las medidas necesarias frente a las afectaciones que con certeza se conoce que una actividad conlleva.

Menciona además que, “las autorizaciones o permisos ambientales deberán garantizar, en cada caso concreto, la aplicación de los principios de precaución y prevención. Particularmente, en cada caso individual, de ser procedente la autorización el permiso, deberá garantizarse el principio de prevención” (Corte Constitucional, 2021).

Siguiendo la misma línea, dentro de la sentencia 1149-19-JP/2, la Corte Constitucional revisa la sentencia de segunda instancia emitida por la Corte Provincial de Justicia de Imbabura dentro de la acción de protección presentada por el GAD de Santa Ana de Cotacachi en favor del Bosque Protector Los Cedros, en la cual se alegaron como vulnerados los derechos de la naturaleza, el derecho a un ambiente sano, el derecho al agua y la consulta ambiental.

En esta sentencia, la Corte Constitucional realiza un análisis más extenso sobre los principios de prevención y precaución, declarando que la principal diferencia entre ambos es la incertidumbre científica sobre las consecuencias negativas, “sea por ser aún objeto de debate científico, por desconocimiento, o por la dificultad de determinar tales consecuencias en virtud de la alta complejidad o numerosas variables involucradas” (Corte Constitucional, 2021).

Establece la Corte que la incertidumbre es la característica fundamental del principio de precaución, y la que lo diferencia del principio de prevención.

Es decir que, en el principio de prevención se debe identificar esta certeza científica, la cual se refiere a efectos relativamente claros o posibles de una actividad

o producto, pero sin evidencia adecuada para asignar probabilidades; para la Corte, el principio de prevención se aplica sólo cuando se conocen con anticipación tanto los efectos como sus probabilidades.

Además, en concordancia con el artículo 396 de la CRE, la Corte menciona que el principio de prevención conlleva la obligación estatal de exigir el cumplimiento de disposiciones, normas, procedimientos y medidas destinadas prioritariamente a eliminar, evitar, reducir mitigar y cesar la afectación.

## **2. EL PRINCIPIO DE PREVENCIÓN EN LA CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA**

Respecto al desarrollo de derechos y principios en materia ambiental, Colombia es un referente internacional, aunque en su Constitución (1991) no exista reconocimiento expreso a la naturaleza como sujetos de derechos (al contrario que en Ecuador), su Corte Constitucional ha realizado un extenso trabajo al indicar los lineamientos básicos de ciertos principios, ya que, acorde a su jurisprudencia, la defensa del medio ambiente constituye un objetivo de principio dentro de la forma organizativa de Estado social de derecho.

Para la jurisprudencia colombiana, la protección del medio ambiente ha adquirido constitucionalmente un carácter de objetivo social, entendiéndolo como una prioridad dentro de los fines del Estado y como un reconocimiento al deber de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos (Sentencia C-595-10, 2010).

Bajo los antecedentes citados, la Corte ha construido basta jurisprudencia que funge como precedentes en su ámbito ambiental nacional y que además sirven de objeto de estudio para los demás países de la región.

Debido a esto, en el presente apartado se expondrá el criterio e interpretación de la Corte Constitucional colombiana en lo que respecta a: la concepción del principio de prevención a partir de la preeminencia del modelo preventivo así como la necesidad de evitar que el daño se configure, la obligación del Estado de exigir las medidas necesarias para preservar el medio ambiente, la forma en la que debe materializarse y su diferenciación con el principio de precaución.

### **2.1.MODELO PREVENTIVO Y LA NECESIDAD DE EVITAR QUE EL DAÑO SE LLEGUE A PRODUCIR: SENTENCIAS C-595 DE 2010 Y C-449 DE 2015**

En la Sentencia C-595 de 2010, los magistrados de la Corte Constitucional analizan la acción de inconstitucionalidad presentada en contra de los artículos 1 y 5 de la Ley 1333 de 2009 en la que se establece el procedimiento sancionador ambiental.

En esta, citan el estudio realizado por Patricia Jiménez de Parga y Maseda denominado “Análisis del principio de precaución en derecho internacional público: perspectiva universal y perspectiva regional europea”, en el que, en torno al principio de prevención los autores detallan que en materia ambiental ha surgido “una toma de consciencia de que no basta con reparar (modelo curativo) sino que se impone prevenir (modelo preventivo), y ello convierte al principio de prevención en uno de los grandes principios estructurales de este sector del Derecho Internacional Público”.

Añaden que la finalidad o el objeto último del principio de prevención es “evitar que el daño pueda llegar a producirse, para lo cual se deben adoptar medidas preventivas, es decir, se impone una acción de prevención” (Corte Constitucional de Colombia, 2010). Una de estas medidas son las sanciones administrativas, que deberán tener carácter preventivo, correctivo y compensatorio para garantizar la efectividad de los principios y objetivos de la Constitución, los tratados internacionales, la ley y el reglamento.

Criterio que se repite en la Sentencia C-449 de 2015, donde la Corte también analiza una acción de inconstitucionalidad esta vez sobre los incisos 3 y 4 del artículo 42 de la Ley 99 de 1993, que regulan las tasas retributivas y compensatorias por las consecuencias nocivas de las actividades normativas detalladas en dicho artículo. Mantiene el mismo criterio que en la sentencia C-595 de 2010, haciendo énfasis nuevamente en la obligación estatal de evitar que se configure el daño ambiental, de dónde nace la necesidad de adoptar todas las medidas preventivas que estén al alcance del Estado.

### **2.2.OBLIGACIÓN DEL ESTADO DE EXIGIR LAS MEDIDAS NECESARIAS PARA PRESERVAR EL MEDIO AMBIENTE: SENTENCIA T-733 DE 2017.**

Los magistrados hicieron énfasis en que la consulta previa, como mecanismo para preservar el medio ambiente, debe realizarse siempre que las decisiones



administrativas que autoricen la ejecución de proyectos mineros afecten de manera directa a una comunidad indígena.

A partir de la obligación constitucional de proteger al medio ambiente y de la importancia de la licencia ambiental como mecanismo para garantizar los derechos de la naturaleza, en la sentencia en cuestión los Magistrados extraen varias subreglas, entre estas que, acorde al principio de prevención: “el Estado tiene la obligación de exigir las medidas que sean necesarias para preservar el medio ambiente, así el titular del proyecto de explotación, obre conforme a la legislación que se encontraba vigente al momento de iniciar operaciones” (Corte Constitucional, 2017).

Además, otra de las subreglas establecidas es que la licencia ambiental “es un instrumento esencial para la protección del medio ambiente que busca identificar, prevenir, mitigar y compensar los impactos ambientales que tiene un proyecto” (Corte Constitucional, 2017). De lo expuesto previamente se identifica la relación directa entre el objeto de la emisión de una licencia ambiental y el principio de prevención; siendo así que este instrumento es uno de los requisitos para llevar a cabo un proyecto minero y prevenir daños ambientales.

### **2.3.¿CÓMO SE MATERIALIZA EL PRINCIPIO DE PREVENCIÓN? SENTENCIAS C-703 DE 2010, T-204 DE 2014 Y T-733 DE 2017.**

En la Sentencia C-703 de 2010, los Magistrados de la Corte Constitucional de Colombia analizan la acción pública de inconstitucionalidad presentada en contra de los artículos 32, 36, 38, 39, 40, 43, 44, 45, 46, 47, 48, y 49 de la Ley 1333 de 2009.

Aquí, la Corte hace un detallado trabajo al enunciar las formas en las que el principio de prevención se materializa, con el propósito de “conocer con antelación el daño ambiental y de obrar, de conformidad con ese conocimiento anticipado, a favor del medio ambiente” (Corte Constitucional, 2010), siendo las siguientes:

- Evaluación del impacto ambiental
- Trámite y expedición de autorizaciones previas

Criterio que se mantiene dentro de la sentencia T-204 de 2014, en la que la Corte analiza un proceso de revisión sobre el fallo de tutela de 30 de agosto de 2013 que resolvió una acción de tutela y en la sentencia T-733 de 2017, en la que además se señalan los dos elementos claves del principio de prevención:

- Conocimiento previo del riesgo de daño ambiental, e

- Implementación anticipada de medidas para mitigar los daños (Corte Constitucional, 2017).

#### **2.4.DIFERENCIA CON EL PRINCIPIO DE PRECAUCIÓN: SENTENCIAS T-1077 DE 2012 Y T-204 DE 2014**

Como fue demostrado en apartados anteriores, para el Derecho Ambiental los dos principios rectores son los de precaución y prevención; sin embargo, muchas veces son confundidos, razón por la cual la doctrina, y en este caso, la jurisprudencia, realizan una labor de diferenciación para entender el alcance y objeto de cada uno de estos.

En la sentencia T- 1077 de 2012, la Corte identifica la aplicación de ambos principios de la siguiente forma:

El principio de prevención se aplica en los casos en los que es posible conocer las consecuencias que tendrá sobre el ambiente el desarrollo de determinado proyecto, obra o actividad, de modo que la autoridad competente puede adoptar decisiones antes de que el riesgo o el daño se produzca, con la finalidad de reducir sus repercusiones o de evitarla. (Corte Constitucional, 2012).

Por otro lado, el principio de precaución “se aplica cuando el riesgo o la magnitud del daño producido o que puede sobrevenir no son conocidos con anticipación, porque no hay manera de establecer, a mediano o largo plazo, los efectos de una acción” (Corte Constitucional, 2012)

Ya en la sentencia T-204 de 2014, los magistrados enfatizan nuevamente que, en el principio de prevención se parte de la posibilidad de conocer el riesgo de realizar una actividad y el daño ambiental que esta implicaría, y que es a partir de este conocimiento se pueden activar las medidas que ya han sido expuestas en párrafos anteriores.

En lo que respecta al principio de precaución, la CC de Colombia señaló que:

Se aplica en los casos en que ese previo conocimiento no está presente, pues tratándose de éste, el riesgo o la magnitud del daño producido o que puede sobrevenir no son conocidos con anticipación, porque no hay manera de

establecer, a mediano o largo plazo, los efectos de una acción, lo cual tiene su causa en los límites del conocimiento científico que no permiten adquirir la certeza acerca de las precisas consecuencias de alguna situación o actividad, aunque se sepa que los efectos son nocivos. (Corte Constitucional, 2014)

### **3. CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS: OPINIÓN CONSULTIVA OC 23/17**

En la Opinión Consultiva 23/17 de 15 de noviembre de 2017 (en adelante, “OC 23/17”) solicitada por el Estado de Colombia, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, “Corte IDH”) detalla varios puntos referentes a la relación entre los derechos humanos y la naturaleza. Es importante señalar que en esta, la Corte IDH estipuló que las respuestas planteadas son de importancia para todos los Estados del planeta y que deberán ser acatadas por todos los Estados parte de la Convención Americana de Derechos Humanos, además, deberán ser interpretadas para el medio ambiente en general.

Por tanto, en la OC 23/17 se encuentra un criterio de obligatoria aplicación en lo que respecta a las obligaciones ambientales que a su vez se derivan de las obligaciones de respetar y garantizar los derechos humanos.

Es necesario precisar en este apartado que conforme al bloque de constitucionalidad, los tratados internacionales de derechos humanos son de obligatoria aplicación en nuestro país. Así se menciona además en el artículo 424 de la Constitución: “La Constitución y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado que reconozcan derechos más favorables a los contenidos en la Constitución, prevalecerán sobre cualquier otra norma jurídica o acto del poder público” (Asamblea Constituyente, 2008).

De forma que, al ser las opiniones consultivas la interpretación oficial de la Convención Americana de Derechos Humanos, se convierten automáticamente en parte del bloque de constitucionalidad ecuatoriano.

Bidart Campos, citado por Andrés Gil en “El Bloque de la Constitucionalidad Federal y los informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos”, conceptualiza a esta institución de la siguiente manera: “El bloque puede entenderse

como un conjunto normativo que contiene disposiciones, principios o valores materialmente constitucionales, fuera del texto de la Constitución documental, y tiene como fin ser parámetro para el control de constitucionalidad de las normas infraconstitucionales” (Bidart, 1995).

Volviendo a la OC 23/17, la Corte IDH señala que en el Caso Kawas Fernández Vs. Honduras (2009), ya se ha reconocido la existencia de una relación innegable entre el medio ambiente y la realización de otros derechos humanos, puesto que la degradación ambiental y los efectos del cambio climático afectan el goce de estos derechos. Por tanto, es a partir de la interdependencia e indivisibilidad entre los derechos humanos y la protección del medio ambiente que la Corte puede hacer uso de los principios, derechos y obligaciones del derecho ambiental internacional para determinar las obligaciones estatales derivadas de la Convención Americana en materia ambiental.

El principal derecho afectado por la degradación del medio ambiente es el derecho a un medio ambiente sano, consagrado en el Protocolo de San Salvador de la siguiente forma: “Art. 11. 1. Toda persona tiene derecho a vivir en un medio ambiente sano y a contar con servicios públicos básicos. 2. Los Estados parte promoverán la protección, preservación y mejoramiento del medio ambiente”.

Dentro del ordenamiento jurídico ecuatoriano se recoge en el artículo 14 de la Constitución el derecho a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, que garantice la sostenibilidad y el buen vivir. Para la Corte IDH, este derecho protege a los componentes del medio ambiente como bosques, ríos, mares y otros; reconociéndolos como intereses jurídicos en sí mismos, aunque no exista evidencia de riesgo a las personas individuales. Reconoce la Corte IDH que:

Se trata de proteger la naturaleza y el medio ambiente no solamente por su conexidad con una utilidad para el ser humano o por los efectos que su degradación podría causar en otros derechos de las personas, como la salud, la vida o la integridad personal, sino por su importancia para los demás organismos vivos con quienes se comparte el planeta, también merecedores de protección en sí mismos. (Corte IDH, 2017)

Es decir que, el derecho a un medio ambiente sano no tiene como interés principal la protección de los derechos del ser humano, sino más bien la protección de la naturaleza y de todos los elementos que la conforman en sí. Y es a partir de esta protección que efectivamente se podrá garantizar el desarrollo de los derechos de las personas.

La Corte IDH identifica a los derechos especialmente vinculados al medio ambiente y los clasifica en dos grupos:

- a. Derechos sustantivos, “cuyo disfrute es particularmente vulnerable a la degradación del medio ambiente, tales como el derecho a la vida, a la integridad personal, a la salud o a la propiedad” (Corte IDH, 2017).
- b. Derechos de procedimiento, “cuyo ejercicio respalda una mejor formulación de políticas ambientales, tales como derechos a la libertad de expresión y asociación, a la información, a la participación en la toma de decisiones y a un recurso efectivo” (Corte IDH, 2017).

Sin embargo, es clara la Corte IDH al mencionar que los daños ambientales afectan a su vez con mayor intensidad los derechos de aquellos grupos que ya se encuentran en situación de vulnerabilidad.

En la segunda y tercera pregunta solicitada por el Estado de Colombia, la Corte IDH determina las obligaciones estatales relacionadas con el deber de respetar y garantizar los derechos a la vida y a la integridad personal en relación con daños al medio ambiente. La Corte IDH se pronunció por un lado respecto del alcance de los derechos a la vida e integridad personal y la obligación de respetar y garantizar dicho derechos frente a posibles daños ambientales. Por otro lado, se pronunció sobre las obligaciones ambientales de prevención, precaución, cooperación y procedimiento derivados del respeto y garantía de los derechos previamente señalados.

Sobre la obligación de prevención que es lo que nos atañe en el presente trabajo de investigación, en el derecho internacional, este principio se encuentra establecido en las Declaraciones de Estocolmo y de Río, haciendo referencia a la obligación de debida diligencia internacional de no causar o permitir que se causen daños a otros Estados.

Menciona la Corte IDH que este principio forma parte del derecho internacional consuetudinario, protección que “no solo abarca la tierra, el agua y la atmósfera, sino que incluye a la flora y la fauna” (Corte IDH, 2017). El ámbito de aplicación del mismo es el de:

Actividades que se lleven a cabo en el territorio o bajo la jurisdicción de un Estado que causen daño al medio ambiente de otro Estado o respecto de daños que puedan ocurrir en zonas que no sean parte del territorio de un Estado en particular, como el alta mar. (Corte IDH, 2017)

Sobre el tipo de daño a prevenir, la Corte IDH señala que:

La Convención Americana no puede ser interpretada de manera que impida al Estado emitir cualquier tipo de concesión para la exploración o extracción de recursos naturales. En este sentido, ha indicado que el nivel aceptable de impacto, demostrado a través de los estudios de impacto ambiental, que permitiría al Estado otorgar una concesión en un territorio indígena puede diferir en cada caso, sin que sea permisible en ningún caso negar la capacidad de los miembros de los pueblos indígenas y tribales a su propia supervivencia. (Corte IDH, 2017)

Concluye la Corte IDH que:

Los Estados deben tomar medidas para prevenir el daño significativo al medio ambiente, dentro o fuera de su territorio. Para esta Corte, cualquier daño al medio ambiente que pueda conllevar una violación de los derechos a la vida o a la integridad personal, conforme al contenido y alcance de dichos derechos, debe ser considerado como un daño significativo. La existencia de un daño significativo en estos términos es algo que deberá determinarse en cada caso

concreto, con atención a las circunstancias particulares del mismo. (Corte IDH, 2017)

Es decir que, conforme a lo estipulado por la Corte IDH, todo daño ambiental que pueda afectar a los derechos de la vida o integridad personal, ya es considerado como un daño significativo, aunque este deba ser analizado acorde al contexto de cada caso, siendo obligación del Estado tomar todas las medidas necesarias para evitar dicho daño. No se trata por tanto de una prohibición expresa de actividades económicas, como lo es el caso de la minería, sino más bien se hace referencia a la obligación estatal de regular dichas actividades, de forma que se eviten daños al medio ambiente.

Es enfática la Corte al señalar que los Estados “están obligados a usar todos los medios a su alcance con el fin de evitar que las actividades que se lleven a cabo bajo su jurisdicción, causen daños significativos al medio ambiente” (Corte IDH, 2017). Señala que dicha obligación debe cumplirse “bajo un estándar de debida diligencia, el cual debe ser el apropiado y proporcional al grado de riesgo de daño ambiental” (Corte IDH, 2017).

### **3.1.OBLIGACIONES ESPECÍFICAS A PARTIR DEL PRINCIPIO DE PREVENCIÓN**

Dentro de la OC 23/17, La Corte IDH identifica las obligaciones específicas que surgen del principio de prevención:

#### **a. Regular**

Conceptualizada por la Corte IDH como la obligación de adecuar la legislación interna a las disposiciones no convencionales en todos los niveles, incluso el reglamentario, lo que deberá significar una efectiva aplicación práctica y no sólo quedar en texto constitucional o legislativo.

La Corte IDH considera que “los Estados tomando en cuenta el nivel de riesgo existente, deben regular las actividades que puedan causar un daño significativo al medio ambiente, de manera que disminuya cualquier amenaza a los derechos a la vida y a la integridad personal” (Corte IDH, 2017).

Sobre la regulación de los estudios de impacto ambiental, en la OC 23/17 se recogen los siguientes criterios de carácter obligatorio que deberán ser contenidos en la legislación de cada país:

- i) Cuáles actividades propuestas e impactos deben ser examinados (áreas y aspectos cubiertos);
- ii) Cómo debe ser el procedimiento para realizar un estudio de impacto ambiental (requisitos y procedimientos);
- iii) Qué responsabilidades y deberes tienen las personas que proponen el proyecto, las autoridades competentes y los entes u órganos que toman las decisiones (responsabilidades y deberes);
- iv) Cómo se utilizará el proceso del estudio de impacto ambiental para aprobar las actividades propuestas (relación con la toma de decisiones), y
- v) Qué pasos y medidas deben adoptarse en caso de que no se siga el procedimiento establecido para realizar el estudio de impacto ambiental o para implementar los términos y condiciones de la aprobación (cumplimiento e implementación).

#### **b. Supervisar y fiscalizar**

Implica que los Estados:

Deben desarrollar y poner en práctica mecanismos adecuados e independientes de supervisión y rendición de cuentas, mecanismos que no solo deben incluir medidas preventivas, sino también aquellas apropiadas para investigar, sancionar y reparar posibles abusos, mediante políticas adecuadas, actividades de reglamentación y sometimiento a la justicia. El nivel intensidad necesario en la supervisión y fiscalización dependerá del nivel de riesgo que entrañe la actividad o conducta. (Corte IDH, 2017)

#### **c. Requerir y aprobar estudios de impacto ambiental**



Aunque la Corte IDH ya había desarrollado esta obligación en los casos: Caso Pueblo Saramaka Vs. Surinam, Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador, Caso Comunidad Garífuna Triunfo de la Cruz y sus miembros Vs. Honduras y Caso Pueblos Kaliña y Lokono Vs. Surinam; este requisito se había enfocado únicamente respecto de actividades desarrolladas en territorio de comunidades indígenas; sin embargo, en la OC 23/17 la Corte IDH da un paso más y advierte que “la obligación de llevar a cabo un estudio de impacto ambiental existe también en relación con cualquier actividad que pueda causar un daño ambiental significativo” (Corte IDH, 2017).

Sobre los estudios de impacto ambiental, la Corte ha señalado condiciones conforme a los estándares internacionales y buenas prácticas, siendo las siguientes:

1. Llevarse a cabo antes de la realización de la actividad.- El EIA deberá ser concluido previo a realizarse la actividad o a otorgar el permiso necesario. Es así como “el Estado deberá garantizar que no se emprenda ninguna actividad relacionada con la ejecución del proyecto hasta que el estudio de impacto ambiental sea aprobado por la autoridad estatal competente” (Corte IDH, 2017).
2. Realizado por entidades independientes bajo la supervisión del Estado.- El EIA deberá ser realizado por una entidad independiente y técnicamente capaz, ya sea por el propio Estado o por una entidad privada; sin embargo, en ambos casos será el Estado quien asegurará que el EIA se realizó correctamente.
3. Abarcar el impacto acumulado.- Los magistrados citan los casos del Pueblo Saramaka Vs. Surinam y Pueblo Indígena Kichwa Vs. Ecuador, en los que se señala que el EIA deberá abarcar el impacto acumulado que han generado los proyectos existentes y los que generarían los propuestos.
4. Participación de las personas interesadas.- Al respecto, la Corte IDH considera que:

La participación del público interesado, en general, permite realizar un examen más completo del posible impacto que tendrá el proyecto o actividad, así como si afectará o no derechos humanos.

En este sentido, es recomendable que los Estados permitan que las personas que pudieran verse afectadas o, en general, cualquier persona interesada tengan oportunidad de presentar sus opiniones o comentarios sobre el proyecto o actividad antes que se apruebe, durante su realización y después que se emita el estudio de impacto ambiental. (Corte IDH, 2017)

5. Respetar tradiciones y cultura de los pueblos indígenas.- Si los proyectos pueden afectar el territorio de comunidades indígenas, se deberán respetar sus tradiciones y cultura; por lo que “es necesario tomar en cuenta la conexión intrínseca que los integrantes de los pueblos indígenas y tribales tienen con su territorio” (Corte IDH, 2017), de forma que se logre proteger esta conexión para el desarrollo de su cosmovisión.
6. Contenido de los Estudios de Impacto Ambiental.- Dependerá de cada particular caso aunque la Corte IDH dispone que:

Los Estados deben determinar y precisar, mediante legislación o mediante el proceso de autorización del proyecto, el contenido específico que se requiere para el estudio de impacto ambiental, tomando en cuenta la naturaleza y magnitud del proyecto y la posibilidad de impacto que tendría en el medio ambiente. (Corte IDH, 2017)

**d. Establecer un plan de contingencia**

Acorde al criterio de la Corte IDH, “el Estado de origen debe tener un plan de contingencia para responder a emergencias o desastres ambientales, que incluya medidas de seguridad y procedimientos para minimizar las consecuencias de dichos desastres” (Corte IDH, 2017). Añade que: “si bien el Estado de origen es el principal responsable del plan de contingencia, cuando sea apropiado, el plan debe ser realizado en cooperación con otros Estados potencialmente afectados y organizaciones internacionales competentes” (Corte IDH, 2017).

#### **e. Mitigar en casos de ocurrencia de daño ambiental**

Por último, incluso si se han tomado todas las medidas preventivas y aun así se efectuó el daño, el Estado deberá asegurarse de que todas las medidas necesarias para mitigar el daño sean empleadas, siempre bajo el criterio de utilizar la mejor tecnología disponible.

Una vez analizadas las obligaciones que se desprenden del principio de prevención, la Corte IDH decidió que:

Con el propósito de respetar y garantizar los derechos a la vida e integridad de las personas bajo su jurisdicción, los Estados tienen la obligación de prevenir daños ambientales significativos, dentro o fuera de su territorio, para lo cual deben regular, supervisar y fiscalizar las actividades bajo su jurisdicción que puedan producir un daño significativo al medio ambiente; realizar estudios de impacto ambiental cuando exista riesgo de daño significativo al medio ambiente; establecer un plan de contingencia, a efecto de tener medidas de seguridad y procedimientos para minimizar la posibilidad de grandes accidentes ambientales, y mitigar el daño ambiental significativo que hubiere producido. (Corte IDH, 2017).

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, comprometida con la garantía de los derechos de la naturaleza ha realizado un trabajo exhaustivo en desarrollar el principio de prevención ambiental, estableciendo los parámetros básicos de su aplicación y las obligaciones específicas que surgen para los estados, haciendo énfasis en la necesidad de que el derecho no quede simplemente en letras, sino que sea llevado a la práctica del derecho ambiental.

Aunque en la legislación ecuatoriana no se encuentren las obligaciones que surgen de este principio, sino únicamente su concepto y elementos básicos, los parámetros de aplicación que la Corte IDH expone en la Opinión Consultiva OC/23-17 son de directa aplicación acorde a lo reconocido explícitamente en el ordenamiento jurídico ecuatoriano, de tal forma que el Estado no puede excusarse de

desconocimiento o falta de regulación en la normativa interna para evitar reconocer su falta de actuación en los procedimientos administrativos que buscan – en teoría – evitar los impactos ambientales negativos.

Así, es importante recordar en este trabajo investigativo que el Estado tiene la responsabilidad de ejecutar las obligaciones que devienen del principio de prevención acorde a la Corte IDH – en las diferentes etapas de la actividad o proyecto desarrollado – siendo estas: reglar la legislación interna a las disposiciones no convencionales en todos los niveles jerárquicos del ordenamiento jurídico, por lo que las normas que protejan los derechos de la naturaleza no podrán quedar únicamente en el ámbito constitucional o legislativo.

La obligación de supervisar y fiscalizar significa que los Estados no sólo deben preocuparse por indicar las medidas preventivas, sino también aquellas que permitan investigar, sancionar y reparar los daños al medio ambiente, para lo que es obligación estatal desarrollar los mecanismos pertinentes acordes al nivel de riesgo que una actividad o proyecto tenga en el medio ambiente.

La Corte IDH se adentra en un punto muy importante, la obligación estatal de requerir y aprobar estudios de impacto ambiental e impone varias condiciones que deberán cumplirse; aunque esta institución será desarrollada en el próximo capítulo de este trabajo, cabe indicar que para la Corte IDH, los estudios deberán llevarse a cabo y ser aprobados por la autoridad estatal competente de forma previa a la realización de la actividad y sólo así se otorgará el permiso necesario.

Como cuarta obligación, establecer un plan de contingencia que responda a emergencias o desastres ambientales con el fin de minimizar sus consecuencias. Aunque la Corte IDH se refiera a “Estado de origen” y “Estado afectado”, los criterios de la OC 23/17 son de aplicación directa para todos los Estados parte de la Convención Americana de Derechos Humanos acorde al bloque de constitucionalidad.

Por último se encuentra la obligación de mitigar en aquellos casos que ya haya ocurrido el daño ambiental, esto si es que ya se han tomado todas las medidas preventivas y aun así se configura el daño ambiental, utilizando la mejor tecnología disponible para minimizar en la medida de lo posible, los daños que la naturaleza pueda sufrir.

Una vez que en este capítulo se ha expuesto el alcance doctrinario, legal y jurisprudencial que tiene el principio de prevención, en el siguiente apartado se efectuará un estudio y análisis de la institución de Evaluación de Impacto Ambiental, que tal como lo ha expuesto la Corte IDH, es parte de las obligaciones que surgen del principio de prevención, por lo que desde ya se puede afirmar que la relación entre esta y el principio constitucional es directa e impone a su vez varias obligaciones para el Estado ecuatoriano, mismas que serán detalladas a continuación a través de un apoyo doctrinario, legal y de derecho comparado.

## **CAPÍTULO II**

### **CONCEPTUALIZACIÓN DE LAS EVALUACIONES DE IMPACTO AMBIENTAL**

#### **1. ALCANCE DOCTRINARIO**

Una vez que ha sido estudiado el principio de prevención ambiental como piedra angular del derecho ambiental, del que surge la obligación estatal de exigir una Evaluación de Impacto Ambiental previa al otorgamiento de los permisos administrativos para empezar un proyecto u obra en el sector minero que pueda afectar al medio ambiente, se llega al siguiente objetivo del trabajo de investigación, analizar el desarrollo que la legislación y jurisprudencia ecuatoriana, así como el derecho comparado en Colombia, han dado a la institución de Evaluación de Impacto Ambiental.

A manera de antecedente, la doctrina y principios de la Evaluación de Impacto Ambiental (en adelante, “EIA”), surgen en los años sesenta como una institución del derecho ambiental que incide en la toma de decisiones referentes a dicha materia, para lo que se requería una evaluación técnica que pudiera proveer la justificación que permita aprobar cierta decisión desde un punto de vista objetivo.

Pinto y Martin detallan que esta institución ambiental encuentra su primer antecedente regulatorio en la legislación norteamericana, pues a partir de la Segunda Guerra Mundial, el gobierno federal de Estados Unidos comenzó a tener mayor peso en las decisiones, financiamiento y asignación de obras públicas de gran escala (Romero, 2007) decisiones que se contraponían ante la voluntad de los municipios y condados, con los programas de planificación o con los intereses de ciertos grupos locales, así, fue creciendo la necesidad de justificar dichos proyectos ante las juntas de

planeación (integradas por autoridades municipales y de condados), los tribunales civiles correspondientes y la sociedad en general.

En respuesta a esta necesidad es que en 1969 fue expedida como ley pionera en la materia la “*National Enviromental Policy Act*” (NEPA), norma que fijó en su artículo 102 la obligación de que las acciones federales que puedan suponer una afección significativa sobre el medio ambiente, sean consideradas en un *Enviromental Impact Statement* (EIA) con el fin de que prevenga las repercusiones de las mismas en el medio. A partir de este hito la institución comenzó a extenderse hacia otros ordenamientos jurídicos, es así como Colombia la incorpora en 1974 dentro del “Código de Recursos Naturales de Colombia” (Pinto, M.; Martin, L., 2012).

Estos primeros acercamientos son los que iniciaron lo que la doctrina ha denominado como etapa formativa del concepto (Pérez, 2017), conforme pasaron los años y frente a la necesidad de regular el impacto que proyectos y obras podrían tener en el ambiente, más países comenzaron a institucionalizar a la EIA. Respecto a instrumentos internacionales, en 1991 se firmó el Convenio de Espoo sobre evaluación de impacto en el medio ambiente, lo que configuró la etapa de formalización (1989-2000), en este periodo, la EIA era entendida como:

A systematic process for evaluating the environmental consequences of proposed policy, plan or programme initiatives in order to ensure that they are fully included and appropriately addressed at the earliest appropriate stage of decision making on par with economic and social considerations. (Sadler y Verheem, 1996)

Concebido desde esa época como un modelo técnico-racional, la EIA ha sido manejada desde dos perspectivas: en primer lugar, desde un ámbito técnico con diferentes herramientas para la evaluación, y en segundo lugar, con el fin de sentar las bases legales para su aplicación. (Jay, S.; Jones, P., Slinn and C. Wood., 2007).

La EIA es un instrumento que surge a partir del nuevo paradigma ambiental como “respuesta a la preocupación por las consecuencias que el actuar humano genera sobre el entorno” (Lorenzetti, 2008), de forma que, como se mencionó en el primer capítulo, este paradigma abandona el enfoque tradicional del conocimiento jurídico,

dando un paso más allá de los modelos curativos, para avanzar a los estándares preventivos, con el fin de evitar los posibles riesgos del actuar humano antes de que se efectúe el daño.

Bajo el entendimiento de Toffler, desde 1985, este cambio de paradigma no es casualidad, más bien es consecuencia de la época que vivimos, “marcada por la herencia dejada desde la Revolución Industrial y los valores que la caracterizaron en una búsqueda del progreso mediante la sobreexplotación de la naturaleza” (Toffler, 1985); por lo que, “los modelos económicos de progreso en los que el equilibrio ambiental no era un factor de análisis, han llevado a que hoy en día la naturaleza se perciba como un bien limitado y escaso” (Lorenzetti, 2008) junto al crecimiento poblacional que demanda a su vez un mayor número de recursos ambientales, motivan al cambio de paradigma y a que el Derecho ambiental como rama del Derecho se enfoque en la garantía de un ambiente equilibrado.

En este orden de ideas, surge la obligación de aportar decisiones que consideren el bienestar de las generaciones futuras, por lo que es exigible a su vez la adopción de instrumentos aptos para el manejo de riesgos. Dentro de estos instrumentos se encuentra la EIA con institución determinante pues “se adelanta preventivamente a las consecuencias de las acciones humanas y asegura que en la toma de decisión se perciba el potencial menoscabo ecosistémico si la capacidad de carga ambiental fuera desbordada” (Pinto, M.; Martín, L., 2012).

Para Pinto y Martín, la EIA conlleva una funcionalidad política en los diversos contextos de implantación; así, a veces es concebida como un obstáculo para la realización de actividades nocivas; sin embargo, en otras ocasiones es vista como un mero instrumento que legitima decisiones que ya han sido tomadas de forma previa en una sociedad donde la importancia del medio ambiente es sólo una parte más del discurso y en donde se conciben a los recursos naturales como activos estatales, para hacer más atractivas las concesiones o autorizaciones ambientales ya que para los inversionistas, la EIA sería un obstáculo a sortear, incrementando así el valor de dicha concesión o autorización.

Para otros autores, esta problemática en la esfera política ha llevado a que la EIA tenga poca influencia en la tomada de decisiones, por lo que es necesario que el debate se oriente a demostrar el papel que la EIA debe tener para la toma de decisiones y que

la misma “contribuya a la elaboración de pautas más sostenibles de planificación de desarrollo” (Jay, S.; Jones, P., Slinn and C. Wood., 2007).

Para estudiar esta institución y analizar la regulación respecto de esta en nuestro ordenamiento jurídico, se debe conceptualizarla para identificar sus elementos y llevarlos a nuestra realidad jurídica. De esta forma, a continuación se muestran ciertas definiciones de la EIA:

Es un procedimiento previo a la toma de decisiones, constituido por un proceso por el cual una acción que debe ser aprobada por una autoridad pública y que puede dar lugar a efectos colaterales significativos para el medio, se somete a una evaluación sistemática cuyos resultados son tenido en cuenta por la autoridad competente para conceder o no su aprobación. (Bustamante, 1995)

La Asociación Internacional de Evaluación de Impacto (IAIA), define a la EIA como “el proceso de identificar las consecuencias futuras del desarrollo de un proyecto. Debiéndose considerar los aspectos biofísicos, sociales y cualquiera que pudiera ser considerado relevante”.

Para Jaquenod de Zsogon, la EIA “se presenta como la típica evaluación previa a la decisión, en la medida en que procura orientar la resolución a adoptar en función de potenciales impactos sobre el ambiente” (Jaquenod de Zsogon, 2007), definición de la cuál es posible identificar y hacer énfasis en el carácter preventivo de esta institución del Derecho ambiental.

Larry Canter detalla un poco más y define a esta institución como:

La identificación sistematizada y la evaluación de los impactos potenciales de propuestas de proyectos, planes, programas o acciones legales, relativas a los componentes del ambiente: físicos, químicos, biológicos, culturales y socioeconómicos. Considerando que este proceso debe llevar a la decisión de realizar la actividad de la forma más compatible con el ambiente. (Canter, 1996)



Canter, citando a Barret y Therivel, menciona que el sistema ideal en la Evaluación de Impacto Ambiental debe tener las siguientes características:

- 1) Ser aplicables a todos los proyectos que se espere tengan impactos en el ambiente y que a su vez puedan ser considerados todos los impactos que sean significativos;
- 2) Se puedan comparar alternativas a los proyectos propuestos (incluyendo la posibilidad de no desarrollar el proyecto), se puedan comparar metodologías, técnicas y medidas de mitigación;
- 3) Ser escrita en términos claros y accesibles a cualquier persona, ya sean expertos o no en el tema;
- 4) Incluir la participación pública y de cualquier instancia;
- 5) Ser programada para obtener la información suficiente antes de tomar la decisión;
- 6) Ser ejecutable; e
- 7) Incluir un procedimiento de seguimiento y monitoreo. (Barrett, B. F.D., Therivel, R., 1991)

Aunque la definición de este concepto varía de acuerdo a la filosofía aplicada en cada país, de forma concreta podría decirse que, la EIA es entendida como

Los autores en cuestión distinguen dos etapas importantes dentro de la EIA: la selección de alternativas y la focalización.

La selección de alternativas es una de las partes más importantes del proceso del EIA, pues cuando estas sean muy parecidas, no existirá mayor diferencia en el impacto ambiental entre ellas; mientras que, si son muy diferentes, los promotores serían distintos para cada caso, lo que complicaría la selección de alternativas (Garmendia, A.; Salvador, A.; Crespo, C., Garmendia, L., 2005). Para comprender mejor esta etapa, los autores ponen como ejemplo la propuesta de mejorar la comunicación entre dos ciudades, propósito que puede lograrse con una línea de

ferrocarril o una autovía; hasta ese momento los promotores serían diferentes, una vez que se ha decidido por una de las dos opciones, se tendría un único promotor que deberá presentar varias alternativas y que ya serían valoradas dentro del EIA.

Otra de las etapas es el proceso de focalización, pues a criterio de los autores, “no sirve de nada hacer una descripción exhaustiva de una alternativa inviable o descabellada, ya que con demostrar que lo es, sería suficiente” (Garmendia, A.; Salvador, A.; Crespo, C., Garmendia, L., 2005), exponen que no tiene sentido llenar el inventario ambiental de descripciones detalladas sobre los factores que no se verían afectados por las alternativas del proyecto, o que sean estudiados bajo escalas en las que no se identifican los efectos, pues lo que se conseguiría únicamente sería extender el documento innecesariamente y ocultar la información relevante para la EIA.

Pinto y Martin citando a Cafferatta, identifican a la EIA como un estudio destinado a identificar e interpretar, así como a prevenir las consecuencias que las actividades ambientales podrían causar en el medio ambiente, siendo por ello en principio un procedimiento previo para la toma de decisiones (Cafferatta, 2003).

Añaden los autores que “la evaluación puede presentarse antes, durante o después de las actividades vinculadas al proceso de decisión” (Pinto, M.; Martin, L., 2012); es así como la EIA se clasifica en dos: la evaluación ex ante, que procura alcanzar la decisión más conveniente, y la evaluación ex post, que procura corregir las decisiones ya adoptadas.

Aquí surge el debate, pues a partir del acercamiento doctrinario realizado se entiende que la EIA tiene una naturaleza preventiva; sin embargo, para autores como los ya citados, la EIA se caracteriza principalmente por ser cognoscitiva, ya que:

Busca identificar potenciales impactos, desentrañándolos científicamente en un orden de causalidades adecuadas que permitan predecir el riesgo de su ocurrencia, interpretando el sistema ecológico y su vulnerabilidad ante la actividad proyectada, y sobre tal base de conocimiento, adoptar las decisiones idóneas para preservar el ambiente; lo que exigirá que el procedimiento tenga adecuadas instancias de recolección de información y análisis. (Pinto, M.; Martin, L., 2012)

En dicha discusión, ciertos autores proponen que esta institución carece de eficacia en el derecho. Pigretti critica la regulación de la EIA en el ordenamiento jurídico argentino afirmando que:

El conjunto normativo, por lo general ha resultado ineficaz volviendo estéril esta figura de la EIA. Este hecho nos aleja del análisis de la figura dado que la misma no presenta en realidad los efectos deseados, pasando a constituir un Bill de indemnidad, como suele suceder en más de una figura creada por el nuevo derecho que sin embargo, no da resultado ninguno. (Pigretti, 2003).

Para entender la postura de Pigretti se debe definir la figura de Bill de indemnidad, que se relaciona estrechamente con la división de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial. Dicho Bill, faculta al poder ejecutivo a convalidar o remediar los vicios que puedan ser realizados por el poder legislativo en el ejercicio de sus funciones y exime de responsabilidad a los funcionarios partícipes del acto en cuestión. Así, es posible concluir que la crítica de este autor no es la figura de EIA como tal, sino más bien al sistema no sólo jurídico, sino también social y sobre todo, político.

Es decir que, a criterio de Pigretti, la regulación de la EIA desde el legislativo, por más que pretenda ser garantista de derechos, pierde su efectividad cuando el ejecutivo está facultado a entender y cambiar la regulación de esta figura desde una perspectiva completamente diferente, lo que afecta directamente a la seguridad jurídica y al ejercicio de los derechos, que es precisamente lo que ha sucedido en Ecuador, pues aunque la figura de EIA está regulada desde un modelo preventivo, el ejecutivo, a través de un decreto, ha impulsado la priorización de controles ex post, es decir, una vez que la actividad con efectos en el medio ambiente ya ha sido ejecutiva e incluso cuando los daños ambientales ya pudieron haber sido configurados.

Aunque la crítica está enfocada hacia la aplicación de la institución por las autoridades en las distintas realidades sociales, mas no en su objeto, se considera que la misma deja de lado la importancia de entender al derecho como una herramienta para la transformación social, lo que a su vez permite que desde el punto de vista formal, las autoridades se excusen en que esta institución junto al principio de prevención no pueden tener más alcance que al expresamente consagrado en las

normas, y que ellos, en el ejercicio de sus atribuciones legales cambien dichas normas en función de sus intereses.

En contraste, Ramiro Ávila en la Sentencia de Acción Pública de Inconstitucionalidad 32-17-IN/21 expone que, esta transformación social tiene como obstáculo la comprensión del derecho desde la forma tradicional, en el que se mira obsesivamente el pasado y el formalismo jurídico es la garantía de su permanencia en el tiempo (Corte Constitucional del Ecuador, 2021), lo que impide que se garanticen los derechos de las personas y colectivos, más allá de que aquellos se encuentren reconocidos o no en los cuerpos legales. Ávila es enfático al precisar que:

Si viviéramos en una sociedad igualitaria, con democracia profunda y en todos los ámbitos, sin discriminación ni jerarquías, sin violencia, sin concentración de riqueza, sin exclusiones, sin corrupción, con independencia judicial, donde reine una cultura crítica y comprometida con los derechos de las personas y colectivos más vulnerables, entendería la defensa ultranza de un derecho conservador. Una realidad en la que todas las personas y colectivos realizan al máximo sus potencialidades y viven a plenitud, merece ser preservada y cuidada. Lastimosamente no es el caso, la realidad es otra y Ecuador exige un derecho transformador. (Corte Constitucional del Ecuador, 2021)

La crítica expuesta será acercada a la realidad jurídica ecuatoriana, para lo que, a partir del contraste entre la legislación y jurisprudencia que desarrollan la institución de evaluación de impacto ambiental, se identificarán ciertos elementos para analizar su eficacia dentro del ordenamiento jurídico ecuatoriano y evidenciar si la misma es concebida desde el derecho formalista o el transformador.

## **2. EVALUACIONES EX ANTE Y EX POST**

Se precisó en párrafos anteriores que, aunque la evaluación de impacto ambiental debe ser entendida y desarrollada desde el modelo preventivo, la doctrina considera que tiene mucha influencia del modelo cognoscitivo, es decir, que la institución busca conocer e identificar los efectos de las actividades a evaluar en sus

distintos momentos de ejecución, por lo que, la EIA se clasifica en dos tipos de controles: ex ante y ex post.

Sin embargo, es esencial determinar que aunque ambos controles tienen como objeto evaluar los impactos ambientales de un proyecto, no se realizan en las mismas etapas del proyecto.

Alejandro Drovandi en “La Evaluación de Impacto Ambiental y su régimen jurídico” diferencia las cinco etapas del ciclo de vida de un proyecto, siendo estas:

- 1) Identificación
- 2) Preparación
- 3) Evaluación ex ante y aprobación
- 4) Ejecución
- 5) Terminación y evaluación ex post. (Drovandi, 2012)

De lo expuesto se observa que la evaluación ex ante se realiza antes de la ejecución de la actividad, conforme al principio de prevención pues como se ha mencionado varias veces, una vez que el daño sea realizado, muchas veces no es posible remediarlo, mucho menos llegar a una reparación integral; por otro lado, la evaluación o control ex post es la última parte del proyecto, herramienta que se activa una vez que el proyecto finaliza, por lo que se aleja del principio de prevención, enfocándose en evaluar las consecuencias reales que la obra o proyecto ha dejado en el medio ambiente.

Siguiendo la misma línea de pensamiento, Labeaga y Muñoz se refieren a la complementariedad de ambas herramientas de forma que se logre cumplir la doble finalidad de la evaluación de impacto ambiental:

Aprender de la experiencia, extrayendo lecciones que puedan aplicarse a la mejora del diseño y la puesta en práctica de políticas públicas; y rendir cuentas a los ciudadanos que, con carácter general, han sido los que han aportado los recursos utilizados. (Labeaga y Muñoz, 2013)

Una vez identificada la temporalidad como principal diferencia entre los controles ex ante y ex post, en este apartado se expondrá desde la doctrina, su objeto

y alcance para finalmente recopilar la regulación de las figuras jurídicas en la legislación ecuatoriana.

Para Zarabozo, la característica principal de la evaluación ex ante es la proyección a futuro (Zarabozo, 2011), pues tiene como objetivo “poder comprender posibles escenarios de crisis y adelantarse con suficiente antelación a que la misma ocurra” (Katz, 2020), se esgrime así la estrecha relación entre la evaluación ex ante y el principio de prevención.

Por otro lado, en lo referente a la evaluación ex post, mantiene Zarabozo que son contrarias a la preservación del orden ambiental, pues aunque acciones como la recomposición ambiental tienden a la regeneración en especie del medio, una vez que el daño ambiental se ha producido, no se puede garantizar el reequilibrio del medio ambiente, además muchas veces el accionar humano no puede evitar las variaciones ecológicas y/o climáticas que se producen por dicho daño (Zarabozo, 2011), por lo que se mantiene desde la doctrina que en esta etapa el papel de los agentes regulatorios es de “responder a la crisis una vez que esta ha ocurrido, desarrollando capacidad de gestión de riesgo, es decir capacidad de monitorear y predecir las condiciones de funcionamiento de la industria y operar preventivamente antes que la crisis se manifieste” (Katz, 2020).

De lo recién expuesto es posible llevar al debate si el principio de prevención está o no relacionado con la EIA ex post. Para entenderlo mejor se presenta el siguiente caso hipotético.

Tenemos el proyecto A y proyecto B. El proyecto A es ejecutado una vez que se aprobó la EIA ex ante, cumpliéndose todos los requisitos legales para aprobar su ejecución; sin embargo, ya finalizado el proyecto se realiza la EIA ex post en la que se determina que la actividad causó efectos irreversibles en el medio ambiente. Años después se propone empezar con el proyecto B, análogo al proyecto A, por lo que se decide, en base a los resultados obtenidos en la EIA ex post del proyecto A, denegar su ejecución.

¿Sirvió el control ex post del proyecto A para prevenir los posibles efectos negativos que pudo tener el proyecto B sobre el medio ambiente? ¿Tiene carácter preventivo la EIA ex post del proyecto A?

Si bien es cierto, con los resultados de la EIA ex post del proyecto A, se logró prevenir los posibles efectos negativos del proyecto B, sin embargo, para llegar a esta decisión tuvo que surgir la necesidad de evaluar este último y así compararlo con el caso análogo.

Una de las posibles respuestas deducibles a partir del caso planteado es que, aunque la EIA ex post del proyecto A sirvió como fundamento para denegar el permiso ambiental del proyecto B, no tuvo carácter preventivo en sí mismo, ya que el daño al medio ambiente en dicho proyecto sí se ocasionó, y como se ha expuesto enfáticamente en este trabajo de investigación, reparar dichos daños es una misión casi imposible. Se entendería entonces que fue la EIA ex ante del proyecto B que cumplió su función de prevenir daños ambientales y que los resultados del proyecto A sirvieron como antecedente.

Por otro lado, el carácter preventivo de la EIA ex post del proyecto A podría encontrarse en la certeza de que dicho caso análogo tendrá efectos negativos en el medio ambiente.

### **3. EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL EN COLOMBIA**

La Ley 99 de 1993, norma vigente hasta la actualidad, aborda el régimen legal del medio ambiente para el Estado colombiano, donde se reconoce desde el artículo 1 que los estudios de impacto ambiental serán el instrumento básico para la toma de decisiones respecto de obras y actividades que afecten significativamente el medio ambiental natural o artificial.

En el artículo 5 del cuerpo normativo expuesto, como parte de las funciones del Ministerio del Medio ambiente colombiano, establece que este tiene como obligación “Contratar, cuando sea necesario para el cumplimiento de sus funciones, la elaboración de estudios de investigación y de seguimiento de procesos ecológicos y ambientales y la evaluación de estudios de impacto ambiental”.

El artículo 57 de la Ley 99 define a la institución de Evaluación de Impacto Ambiental; sin embargo, vale aclarar que el mismo fue reformado en el 2015 por la Ley 1753, quedando de la siguiente forma:

Se entiende por estudio de impacto ambiental, el conjunto de información que debe presentar ante la autoridad ambiental competente el interesado en el otorgamiento de una licencia ambiental.

El estudio de impacto ambiental contendrá información sobre la localización del proyecto, los elementos abióticos, bióticos, y socioeconómicos del medio que puedan sufrir deterioro por la respectiva obra o actividad, para cuya ejecución se pide la licencia, y la evaluación de los impactos que puedan producirse. Además, incluirá el diseño de los planes de prevención, mitigación, corrección y compensación de impactos, así como el plan de manejo ambiental de la obra o actividad.

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible expedirá los términos de referencia genéricos para la elaboración del estudio de impacto ambiental; sin embargo, las autoridades ambientales los fijarán de forma específica dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la radicación de la solicitud en ausencia de los primeros. (Congreso de la República de Colombia, 2015)

Del artículo en cuestión se entiende que la EIA agrupa todos los datos necesarios que la autoridad competente deberá analizar para otorgar o no una licencia ambiental, donde además, deberán especificarse los planes de prevención, mitigación, corrección y compensación sobre los impactos que dicho proyecto, obra o actividad podrá tener en el medio ambiente.

El Título VIII de la Ley 99 de 1993 es un primer acercamiento a la regulación de las licencias ambientales en el Estado colombiano, empero, la Ley 685 de 2001, vigente a la fecha, por la cual se expide el Código de Minas, contiene un capítulo especial en el que se abarcan los aspectos ambientales de las actividades mineras, donde se incluye a los Estudios de Impacto Ambiental y al respecto menciona en el artículo 204 que:



Con el Programa de Obras y Trabajos Mineros que resultare de la exploración, el interesado presentará, el Estudio de Impacto Ambiental de su proyecto minero. Este estudio contendrá los elementos, informaciones, datos y recomendaciones que se requieran para describir y caracterizar el medio físico, social y económico del lugar o región de las obras y trabajos de explotación; los impactos de dichas obras y trabajos con su correspondiente evaluación; los planes de prevención, mitigación, corrección y compensación de esos impactos; las medidas específicas que se aplicarán para el abandono y cierre de los frentes de trabajo y su plan de manejo; las inversiones necesarias y los sistemas de seguimiento de las mencionadas medidas. (Congreso de Colombia, 2001)

Siguiendo la misma línea legislativa, el Decreto 2041 de 2014, vigente a la actualidad, en su artículo 13 se refiere a los estudios ambientales como la emisión de conceptos técnicos de obligatoria presentación ante la autoridad ambiental competente, tanto en el diagnóstico ambiental de alternativas; así como también, en el estudio de impacto ambiental. Dicha reglamentación se convierte en el componente adjetivo del título VIII de la Ley 99 de 1993. Por tanto, el diagnóstico ambiental de alternativas; así como también, el estudio de impacto ambiental, deberán observar los doce parámetros para la emisión de la EIA en Colombia; que se encuentran establecidos en el artículo 21 del Decreto 2041, mismos que se exponen a continuación:

1. Información del proyecto, relacionada con la localización, infraestructura, actividades del proyecto y demás información que se considere pertinente.
2. Caracterización del área de influencia del proyecto, para los medios abiótico, biótico y socioeconómico.
3. Demanda de recursos naturales por parte del proyecto; se presenta la información requerida para la solicitud de permisos relacionados con la

captación de aguas superficiales, vertimientos, ocupación de cauces, aprovechamiento de materiales de construcción, aprovechamiento forestal, recolección de especímenes de la diversidad biológica con fines no comerciales, emisiones atmosféricas, gestión de residuos sólidos, exploración y explotación de aguas subterráneas.

4. Información relacionada con la evaluación de impactos ambientales y análisis de riesgos.

5. Zonificación de manejo ambiental, definida para el proyecto, obra o actividad para la cual se identifican las áreas de exclusión, las áreas de intervención con restricciones y las áreas de intervención.

6. Evaluación económica de los impactos positivos y negativos del proyecto.

7. Plan de manejo ambiental del proyecto, expresado en términos de programa de manejo, cada uno de ellos diferenciado en proyectos y sus costos de implementación.

8. Programa de seguimiento y monitoreo, para cada uno de los medios abiótico, biótico y socioeconómico.

9. Plan de contingencias para la construcción y operación del proyecto que incluya la actuación para derrames, incendios, fugas, emisiones y/o vertimientos por fuera de los límites permitidos.

10. Plan de desmantelamiento y abandono, en el que se define el uso final del suelo, las principales medidas de manejo, restauración y reconfiguración morfológica.

11. Plan de inversión del 1%, en el cual se incluyen los elementos y costos considerados para estimar la inversión y la propuesta de proyectos de inversión, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 1900 de 2006 o la norma que lo modifique, sustituya o derogue.

12. Plan de compensación por pérdida de biodiversidad de acuerdo con lo establecido en la Resolución 1517 del 31 de agosto de 2012 o la que modifique, sustituya o derogue. (Presidencia de la República de Colombia, 2014)

Hasta el momento se identifica que en Colombia son varios los cuerpos normativos que se enfocan en regular el proceso de licenciamiento para actividades ambientales y en específico, actividades mineras; la Ley 99 de 1993 se refiere a las generalidades de las licencias ambientales y es un primer acercamiento a la institución de EIA, ya en el Decreto 2041 se desarrolla con mayor profundidad los parámetros que debe contener una EIA, así como los tiempos en los que debe ser realizada; sin embargo, Colombia ya había dado un paso más allá al publicar en el 2002, a través del Ministerio del Medio Ambiente y el Convenio Andrés Bello, el “Manual de evaluación de estudios ambientales: Criterios y procedimientos”.

Juan Maldonado (2002), Ministro del Medio Ambiente a la época, sostuvo que: “el Ministerio del Medio Ambiente, consciente del compromiso institucional de hacer de la evaluación del impacto ambiental una herramienta efectiva para la toma de decisiones, se retó a agilizar el proceso de licenciamiento ambiental, con el objetivo de dar una respuesta ágil y oportuna al sector regulado” (Ministerio del Medio Ambiente de Colombia, Convenio Andrés Bello, 2002).

Aunque de primera mano parecería que este manual no tendría fuerza normativa dentro del ordenamiento jurídico colombiano, el artículo 16 del Decreto 2041 de 2014 lo reconoce como guía para la evaluación de los estudios ambientales y determina que las autoridades deberán adoptar los criterios definidos en el texto mencionado.

El manual abarca la metodología de la evaluación de impactos, misma que deberá incluir tanto los sistemas ecológicos naturales cuanto una serie de acciones

tecnológicas del hombre, de forma que, al reconocer las interacciones entre ambos, sea posible identificar una idea real del comportamiento de todo el sistema. El manual indica las características que deben cumplir las metodologías de evaluación de impactos, enlistando las siguientes:

- a) Ser interdisciplinarias, sistemáticas, reproducibles y con un fuerte grado de organización y uniformidad.
- b) Considerar los sistemas más amplios, empero, estudiar cada parte de forma especial, concluyendo en que las interpretaciones de cada una de esas partes deberán guardar relación entre sí.
- c) Ser flexibles, aplicables a cualquier fase del proceso de planificación y desarrollo; sin embargo, deberán revisarse constantemente en relación a la experiencia adquirida.
- d) Ser adecuadas para efectuar un análisis integrado, sistemático e interdisciplinario del medio ambiente y sus componentes. (Ministerio del Medio Ambiente de Colombia, Convenio Andrés Bello, 2002)

El Manual está compuesto por más de 250 páginas, que estudian a fondo los criterios con los que debe ejecutarse una evaluación de impacto ambiental, diferenciando las obligaciones de los evaluadores – agentes externos a los solicitantes de licencias – y de las autoridades administrativas.

Se trata entonces de un compendio de criterios y parámetros que, acorde a Milena Escobar (2002), Secretaria Ejecutiva del Convenio Andrés Bello, aunque fueron recopiladas a partir de la normativa ambiental colombiana y ante la necesidad de regular con especialidad las actividades que causan impacto en el medio ambiente, tienen también una fuerte validez internacional, al tratarse de contenido técnico y acorde a los lineamientos mundialmente aceptados. De allí la importancia que tiene dicho instrumento para otros países de la región como Ecuador, donde claramente se ha identificado en este trabajo la necesidad de directrices más específicas y claras que protejan los derechos de la naturaleza y que adecúen el proceso de licenciamiento a los estándares constitucionales e internacionales.

A continuación, se muestra una tabla que compara a la institución de Evaluación de Impacto Ambiental en el ordenamiento jurídico ecuatoriano con el colombiano.

<b>Evaluación de Impacto Ambiental</b>		
	<b>Ecuador</b>	<b>Colombia</b>
<b>Ley orgánica</b>	Derecho a vivir en un medio ambiente sano: obligación de toda obra, proyecto o actividad, en todas sus fases, de sujetarse al procedimiento de EIA. (Código Orgánico del Ambiente, Art. 5.7)	EIA como instrumento básico para la toma de decisiones respecto de obras y actividades que afecten significativamente el medio ambiente natural o artificial. (Ley 99 de 1993, Art. 1).  Conjunto de información que debe presentar ante la autoridad ambiental competente el interesado en el otorgamiento de una licencia ambiental. (Ley 99, Art. 57)
<b>Ley especial</b>	* En todos los casos, se requiere la aprobación del Estudio de Impacto Ambiental por parte del Ministerio del Ambiente. (Ley de Minería, Art. 26.a)  * Los titulares de concesiones mineras y plantas de beneficio, fundición y refinación, previamente a la iniciación de las actividades mineras en todas sus fases deberán efectuar y presentar estudios de impacto ambiental. (Ley de Minería, Art. 78)	Deberá presentarse el estudio que demuestre la factibilidad ambiental de cada programa. Sin la aprobación expresa de este estudio y la expedición de la Licencia Ambiental correspondiente no habrá lugar a la iniciación de los trabajos y obras de explotación minera. (Ley 685, Art. 85)
<b>Decretos / Acuerdos Ministeriales</b>	Estudios ambientales: una estimación predictiva o una identificación presente de los daños o alteraciones ambientales, con el fin de establecer las medidas preventivas, las actividades de	Parámetros para la emisión de la EIA: Información del proyecto, Caracterización del área, Demanda de recursos naturales, Análisis de riesgos, Zonificación de manejo ambiental, Evaluación económica, Plan de manejo

	mitigación y las medidas de rehabilitación de impactos ambientales producidos por una probable o efectiva ejecución de un proyecto de cualquiera de las fases. (Acuerdo Ministerial 0.61, Glosario de términos)	ambiental, Programa de seguimiento, Plan de contingencias, Plan de desmantelamiento, Plan de inversión, Plan de compensación por pérdida de biodiversidad. (Decreto 2041, Art. 21)
<b>Manuales</b>	Ecuador no tiene	* Características: interdisciplinario, interrelacionado, aplicables a cualquier parte del proceso de planificación de forma constante, integrado, sistemático e interdisciplinario.  * Contenido técnico acorde a lineamientos internacionales. (Manual de evaluación de estudios ambientales: Criterios y procedimientos)

### **1.1. SENTENCIA DE ACCIÓN DE TUTELA: T 445 DE AGOSTO DE 2016, IMPACTO AMBIENTAL DE ACTIVIDADES MINERAS Y EXPLOTACIÓN SOSTENIBLE DE RECURSOS NATURALES**

Se trata de un proceso de revisión del fallo dictado por la Sección Cuarta del Consejo de Estado colombiano, que declaró como inconstitucional una de las preguntas que eran parte de una consulta previa como requisito para la emisión de un permiso ambiental; a criterio del Tribunal, por un lado, dicha pregunta desconocía los límites legales y constitucionales que prohibían a las autoridades excluir la minería de su territorio, siendo contraria a la Sentencia de Constitucionalidad C-123 de 2014, que dispone que las actividades mineras no pueden ser excluidas del territorio si no es a través de la autoridad competente, por otro lado, la pregunta era subjetiva, pues contenía elementos valorativos que predisponían a los electores y sugerían cierta respuesta.

Para el presente trabajo no nos compete analizar la inconstitucionalidad de la pregunta o la institución de consulta previa, sino más bien el criterio de la Corte Constitucional colombiana respecto del impacto ambiental de las actividades mineras y la explotación sostenible de los recursos naturales.

Respecto de la explotación sostenible de los recursos naturales, la Corte citó su propia jurisprudencia para precisar que el aprovechamiento de los recursos naturales no puede desembocar en perjuicios de salubridad y tampoco puede significar el daño o deterioro del medio ambiente, de esta forma, expusieron que ya en la Sentencia T-411 de 1992, la Corte estableció que “el desarrollo sin planificación y los avances científicos fueron ampliando considerablemente el impacto industrial en el entorno. El problema ecológico y todo lo que este implica es hoy en día un clamor universal, es un problema de supervivencia” (Corte Constitucional, 1992), agregando que, no se trata de un problema que afecta a las generaciones actuales sino también a las venideras, de lo que surge la obligación de prevenir el daño ambiental y de enmarcarse al concepto de “desarrollo sostenible”.

Para la Corte Constitucional (1996), acorde a lo dispuesto en la Sentencia T-574, este desarrollo abarca a la vez dos conceptos fundamentales: 1) Necesidades esenciales de los pobres del mundo, a quienes se les debería dar prioridad preponderante, y 2) Limitaciones impuestas por el Estado de la tecnología y la organización social sobre la habilidad del medio para satisfacer las necesidades presentes y futuras; de los cuales es posible identificar que el propósito fundamental del desarrollo sostenible es “mantener la productividad de los sistemas naturales y satisfacer las necesidades de la población” (Corte Constitucional, 1996) y que el mismo debe irradiar las políticas públicas propuestas por los gobiernos y las actividades económicas de los particulares, de forma que, se aprovechen los recursos naturales sin dar lugar a perjuicios irreversibles para la sociedad y/o el medio ambiente.

Los magistrados exponen que en Colombia existe amplia legislación del tema en cuestión, por lo que incluso, la Ley 1753 de 2015 destaca la necesidad de revisar los mecanismos e instrumentos del mercado existentes que puedan tener efectos adversos sobre el medio ambiente, ley que además enmarca los límites de las políticas públicas a ejecutarse, siendo uno de estos el aporte al “crecimiento verde”, concepto adoptado en el año 2012 por la legislación colombiana a partir de su ratificación de la “Declaración sobre el Crecimiento Verde” que busca:

Fomentar el crecimiento y el desarrollo económico y al mismo tiempo asegurar que los bienes naturales continúen proporcionando los recursos y los servicios ambientales de los cuales depende nuestro bienestar. Para lograrlo, debe

catalizar inversión e innovación que apuntalen el crecimiento sostenido y abran paso a nuevas oportunidades económicas. (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, 2011)

Sin embargo, la Corte fue enfática al precisar que este concepto introducido en el ordenamiento jurídico solo es aceptable “cuando el deber de canalización de inversión e innovación en materia ambiental es compatible con los estándares constitucionales y las nuevas tendencias internacionales que reconocen una importancia superior del derecho al ambiente” (Corte Constitucional, 1996).

Para hacer énfasis en este argumento, la Corte cita nuevamente su propia jurisprudencia y expone que en la sentencia C-449 de 2015 ya se precisó que:

En la balanza de desarrollo económico versus preservación del medio ambiente, se ha ido restringiendo la amplitud y flexibilidad con que se miraba el concepto bienestar económico, para adentrarse paulatinamente por una mayor propensión de la protección del medio ambiente, atendiendo el impacto ambiental que generan ciertas actividades sobre el entorno ecológico y sus componentes, además del desconocimiento de la diversidad étnica y cultural de la Nación. Ello se ha reflejado en la imposición de una serie de limitaciones y condicionamientos al ejercicio de la libertad de la actividad económica, que buscan hacer compatibles de una manera más justa el desarrollo económico con la necesidad e interés superior de mantener y preservar un ambiente sano. (Corte Constitucional, 2015)

De tal forma, se identifica que a criterio de la Corte, para llegar al requerido desarrollo económico por los países – sobre todo aquellos en vías de desarrollo – es obligatorio mantener como eje central la obligación de preservar el medio ambiente, siendo necesario inclinar la balanza hacia la garantía de los derechos de la naturaleza como respuesta al impacto ambiental que generan ciertas actividades sobre los recursos naturales y el carácter irreversible de los daños ambientales.



Los magistrados citan nuevamente la Sentencia C-449 de 2015 para recordar que “es indispensable que la humanidad avance en la implantación de nuevos objetivos que impliquen el establecimiento de regulaciones y políticas públicas serias, oportunas y rigurosas que hagan posible respecto de cualquier actividad humana, aproximarnos al concepto de impacto ambiental cero” (Corte Constitucional, 2015); así, se esgrime la importancia de que las políticas públicas no enuncien únicamente los principios rectores del derecho ambiental, sino que efectivamente se logren acciones concretas como la llegada al impacto ambiental cero.

Para acercar este tema a la industria extractiva, la Corte establece que toda actividad de este tipo implica – en mayor o menor medida – una afectación de los territorios, por lo que, la expansión de la producción de actividades en la industria minera, significan un aumento en la intervención que tienen las empresas sobre el territorio donde se lleve a cabo la actividad y, sobre todo, en sus recursos naturales.

Detallan además la evidencia del impacto ambiental que es generado por las actividades mineras y que fueron identificadas en “Memorias del encuentro por la tierra” texto publicado por la misma Corte:

Deterioro en la calidad del agua por drenajes ácidos de mina, degradación de suelos por apertura de socavones, muerte de flora y fauna por vertimientos de la minería, intervención de cursos de agua, pérdida de cobertura vegetal y tala de bosques por campamentos y maquinaria. (Corte Constitucional de Colombia, 2015)

En dicho texto se señala también que:

Los residuos contaminantes que deja la explotación de minas e hidrocarburos y las técnicas de explotación minera, en todos los casos y con variantes distintas, comparten dos elementos: el uso masivo de agua que impacta en la calidad de agua disponible, y un potencial contaminante de otros recursos por voladuras. (Corte Constitucional de Colombia, 2015)

Por lo que, a partir de dichas evidencias, concluye la Corte que, “la actividad minera tiene alta potencialidad de afectar el medio ambiente de los municipios rectores a los cuales llega” (Corte Constitucional de Colombia, 2016).

De lo expuesto tanto en los capítulos 1 y 2 sobre la jurisprudencia colombiana en materia de derecho ambiental, se llega a la conclusión de que, para dicho organismo, la protección de los derechos de la naturaleza aunque no sean expresamente reconocidos en su Constitución, sí tienen jerarquía constitucional y son de suma importancia para el desarrollo sustentable de la nación, por lo que todos los planes, políticas y actividades que sean ejecutadas o autorizadas por el Estado, deberán tener como eje central la prevención del daño ambiental a través de las distintas herramientas detalladas en su legislación y en instrumentos internacionales, con la meta de que el impacto ambiental de los territorios y sus recursos naturales se minimice hasta llegar a cero por ciento.

Colombia tiene una Corte Constitucional con más de veinte años de vida institucional, lo que la convierte en un referente para Ecuador en lo que respecta al desarrollo jurisprudencial que sus jueces constitucionales realizan sobre derechos y principios ambientales; por lo que es imprescindible, que en la legislación ecuatoriana se detalle la importancia de los recursos naturales y los principios ambientales que de acuerdo a la Constitución y al Código Orgánico Ambiental deberían regir las actividades extractivistas, sino también que desde la jurisprudencia se modulen estos preceptos y se los acerque a la realidad nacional, con el fin último de que el derecho no quede únicamente en letra sino que sea llevado a la práctica, la única forma real de garantizar efectivamente los derechos de la naturaleza.

## **2.1.ORDENAMIENTO JURÍDICO ECUATORIANO**

El Código Orgánico del Ambiente desarrolla en su artículo 5 el derecho de la población a vivir en un ambiente sano, indicando en su numeral 7 que dicho derecho comprende “La obligación de toda obra, proyecto o actividad, en todas sus fases, de sujetarse al procedimiento de evaluación de impacto ambiental” (Asamblea Nacional, 2017).

De manera especial, la Ley de Minería dentro del capítulo de “Zonas mineras especiales y actos administrativos favorables previos”, indica en el artículo 26 que para ejecutar actividades mineras en los lugares determinados en dicho capítulo, se requiere

de forma obligatoria actos administrativos fundamentados y favorables, mismos que al tenor de la misma norma, deberán ser otorgados previamente; es así como en el literal a) señala que: “En todos los casos, se requiere la aprobación del Estudio de Impacto Ambiental y el informe sobre la afectación a áreas protegidas por parte del Ministerio del Ambiente”.

El artículo 78 de la norma mencionada, como parte del capítulo “De la Preservación Ambiental”, dispone que:

Los titulares de concesiones mineras y plantas de beneficio, fundición y refinación, previamente a la iniciación de las actividades mineras en todas sus fases, de conformidad a lo determinado en el inciso siguiente, deberán efectuar y presentar estudios de impacto ambiental en la fase de exploración inicial, estudios de impacto ambiental definitivos y planes de manejo ambiental en la fase de exploración avanzada y subsiguientes, para prevenir, mitigar, controlar y reparar los impactos ambientales y sociales derivados de sus actividades, estudios que deberán ser aprobados por el Ministerio del Ambiente, con el otorgamiento de la respectiva Licencia Ambiental. (Asamblea Nacional, 2009)

La norma es clara al precisar que de forma previa al inicio de toda actividad minera y en cualquiera de sus fases deberán presentar estudios de impacto ambiental. Distingue que para la fase de exploración inicial será obligatorio presentar el estudio de impacto ambiental previo a la ejecución de la actividad, obra o proyecto y en la fase de exploración y subsiguientes, además del EIA, deberán presentarse los planes de manejo ambiental pertinentes.

Siguiendo con el tratamiento que la legislación ecuatoriana da a la institución de EIA, el Acuerdo Ministerial No. 061 de 4 de mayo de 2015 como acto administrativo de carácter normativo, contiene las definiciones jurídicas de las evaluaciones de impactos ambientales ex ante y ex post.

El Acuerdo No. 061 fue expedido cuando aún no se promulgaba el Código Orgánico del Ambiente, norma que entró en vigencia en 2018; sin embargo, no derogó

al Acuerdo, por lo que este sigue vigente y es el único cuerpo en el que se encuentran reguladas las dos instituciones estudiadas dentro de este apartado.

Una vez que ha sido aclarada la vigencia del acuerdo Ministerial No. 061 dentro del ordenamiento jurídico ecuatoriano, este declara como ámbito en su artículo 1:

El presente Libro establece los procedimientos y regula las actividades y responsabilidades públicas y privadas en materia de calidad ambiental. Se entiende por calidad ambiental al conjunto de características del ambiente y la naturaleza que incluye el aire, el agua, el suelo y la biodiversidad, en relación a la ausencia o presencia de agentes nocivos que puedan afectar al mantenimiento y regeneración de los ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos de la naturaleza. (Ministerio del Ambiente, 2015).

De lo expuesto se entiende que, como parte del plexo normativo ambiental, el acuerdo busca regular las actividades públicas y privadas que puedan afectar el mantenimiento y regeneración de la naturaleza, ya que como se ha indicado a lo largo de este trabajo, muchas veces no es posible reparar los daños causados debido a los ciclos y estructuras tan complejos de los recursos ambientales; además, el acuerdo busca proveer de esquemas o procedimientos para establecer a los responsables por daños ambientales.

Como parte de su glosario y con el objetivo de integrar correctamente las normas a los hechos, el Acuerdo parte de la definición de Estudios Ambientales, para luego acercarse a las de Estudios de Impacto Ambiental ex ante y ex post; en este orden de ideas, los Estudios Ambientales son considerados como:

Una estimación predictiva o una identificación presente de los daños o alteraciones ambientales, con el fin de establecer las medidas preventivas, las actividades de mitigación y las medidas de rehabilitación de impactos ambientales producidos por una probable o efectiva ejecución de un proyecto de cualquiera de las fases, las mismas que constituirán herramientas técnicas para la regularización,

control y seguimiento ambiental de una obra, proyecto o actividad que suponga riesgo ambiental. (Ministerio del Ambiente, 2015).

La definición legal de Estudios Ambientales se asemeja entonces a lo que para la doctrina es llamado como “Estudios de Impacto Ambiental”, por lo que la normativa ecuatoriana considera que pueden realizarse en cualquiera de las etapas de un proyecto, sea en la etapa de evaluación, para establecer medidas preventivas (EIA ex ante), etapa de desarrollo, para establecer actividades de mitigación y por último, una vez concluida la actividad que efectivamente causó daño ambiental, para establecer medidas de rehabilitación de impactos ambientales (EIA ex post).

El Acuerdo en su artículo 6 dispone que:

Toda obra, actividad o proyecto nuevo y toda ampliación o modificación de los mismos que pueda causar impacto ambiental, deberá someterse al Sistema Único de Manejo Ambiental, de acuerdo con lo que establece la legislación aplicable, este Libro y la normativa administrativa y técnica expedida para el efecto. (Ministerio del Ambiente, 2015)

El Ministerio del Ambiente añade dentro del mismo articulado que:

Toda acción relacionada a la gestión ambiental deberá planificarse y ejecutarse sobre la base de los principios de sustentabilidad, equidad, participación social, representatividad validada, coordinación, precaución, prevención, mitigación y remediación de impactos negativos, corresponsabilidad, solidaridad, cooperación, minimización de desechos, reutilización, reciclaje y aprovechamiento de residuos, conservación de recursos en general, uso de tecnologías limpias, tecnologías alternativas ambientalmente responsables, buenas prácticas ambientales y respeto a las culturas y prácticas tradicionales y posesiones ancestrales. Igualmente deberán considerarse los impactos ambientales de cualquier producto, industrializados o no, durante su ciclo de vida. (Ministerio del Ambiente, 2015)

Nuevamente se encuentra el principio de prevención dentro de la normativa ecuatoriana como eje central de las actividades con posibilidades a tener efectos nocivos en el medio ambiente, además se refiere a que para efectos del otorgamiento de permisos ambientales deberán considerarse todos los impactos al medio ambiente, en cualquier ciclo de vida.

Expuesta la definición de los estudios o evaluación de impacto ambiental, a efectos prácticos surge la siguiente interrogante: ¿Sobre quién recae la competencia del proceso de Evaluación de Impacto Ambiental?

Según lo dispuesto en el Acuerdo Ministerial No. 0.61, le corresponde a “la Autoridad Ambiental Nacional el proceso de evaluación de impacto ambiental, el cual podrá ser delegado a los Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales, metropolitanos y/o municipales a través de un proceso de acreditación conforme a lo establecido en este Libro” (Ministerio del Ambiente, 2015).

Una vez sea llevado a cabo el proceso de evaluación ambiental, el resultado es una autorización administrativa ambiental, que según lo expuesto por el Ministerio, su alcance y naturaleza depende de la herramienta de gestión empleada según el caso.

Puede surgir confusión respecto de la competencia de la autoridad ambiental, sin embargo, el mismo Acuerdo Ministerial dispone que, para la emisión de una licencia ambiental, la competencia es exclusiva de la Autoridad Ambiental Nacional dentro de los siguientes casos:

- a) Proyectos específicos de gran magnitud, declarados de interés nacional por el Presidente de la República; así como proyectos de prioridad nacional o emblemáticos, de gran impacto o riesgo ambiental declarados por la Autoridad Ambiental Nacional;
- b) Proyectos o actividades ubicados dentro del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, Bosques y Vegetación Protectores, Patrimonio Forestal del Estado, zonas intangibles con su respectiva zona de amortiguamiento, Zonas Socio Bosque, ecosistemas frágiles y amenazados;

c) Aquellos correspondientes a los sectores estratégicos establecidos en la Constitución de la República del Ecuador, que supongan alto riesgo e impacto ambiental definidos por la Autoridad Ambiental Nacional; y,

d) En todos los casos en los que no exista una Autoridad Ambiental de Aplicación responsable. (Ministerio del Ambiente, 2015)

No obstante, acorde al artículo 9 de la disposición que está siendo analizada, lo que respecta a la prevención, control y seguimiento de la contaminación ambiental podrá ser delegada a las Autoridades Ambientales de Aplicación responsables, además, en casos específicos, podrá delegarse esta gestión mediante Resolución de la Autoridad Ambiental Nacional.

A continuación se muestra una tabla para identificar los diferentes niveles de competencia en materia ambiental, clasificado según quién promueve el proyecto, obra o actividad, ya sea desde el gobierno o desde personas naturales o jurídicas.

**Tabla 1**

*Niveles de competencia para la EIA a nivel de organizaciones de gobierno*

<b>¿Quién promueve el proyecto, obra o actividad?</b>	<b>Competencia para la EIA</b>
Juntas parroquiales (Una o varias)	2. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal, si este no está acreditado, 3. Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial, si este no está acreditado, 4. Autoridad Ambiental Nacional.
Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal (Uno o varios)	1. Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial, si este no está acreditado, 2. Autoridad Ambiental Nacional.

Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial (Uno o varios)	1. Autoridad Ambiental Nacional.
--	----------------------------------

Elaborado por: Aury Sofía Villavicencio Galarza

Fuente: Acuerdo No. 061 – Ministerio del Ambiente

### Tabla 2:

*Niveles de competencia para la EIA a nivel de personas naturales o jurídicas*

¿Dónde se promueve el proyecto, obra o actividad?	Competencia para la EIA
Cantón	<ol style="list-style-type: none"> <li>Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal, si este no está acreditado,</li> <li>Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial, si este no está acreditado,</li> <li>Autoridad Ambiental Nacional.</li> </ol>
Zonas no delimitadas	<ol style="list-style-type: none"> <li>Autoridad Ambiental más cercana, si no está acreditada,</li> <li>Autoridad Ambiental Nacional</li> </ol>
Más de una circunscripción municipal	<ol style="list-style-type: none"> <li>Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial, si este no está acreditado,</li> <li>Autoridad Ambiental Nacional.</li> </ol>
Más de una circunscripción municipal y provincial	<ol style="list-style-type: none"> <li>Autoridad Ambiental Nacional.</li> </ol>
Más de una circunscripción provincial	<ol style="list-style-type: none"> <li>Autoridad Ambiental Nacional.</li> </ol>

Elaborado por: Aury Sofía Villavicencio Galarza

Fuente: Acuerdo No. 061 – Ministerio del Ambiente

A partir de la tabla expuesta, es importante conocer cuáles son los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales y Provinciales que se encuentran acreditados



para conocer procesos de EIA, pues se corre el riesgo de que, de ser pocos, dicha facultad en la mayoría de casos quede únicamente en la Autoridad Ambiental Nacional (AAN); es decir, el mismo Ministerio – que acorde a lo estipulado en el ordenamiento jurídico, debe velar que los procesos de EIA y en subsiguiente, de licenciamiento ambiental cumplan con la ley –.

Por tal razón, se ingresó al Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica así como al Consejo Nacional de Competencias una solicitud de acceso a la información (Anexos 1 y 2) con el fin obtener el listado de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales y Provinciales acreditados para conocer tanto los procesos de EIA cuanto para emitir licencias ambientales para actividades, obras o proyectos mineros.

A través del Oficio Nro. MAATE-DRA-2022-0618-O (Anexo 3), el Ministerio del Ambiente detalló los GAD Municipales y Provinciales acreditados ante el SUMA (Sistema Único de Manejo Ambiental); referente a los Provinciales, de 24 provincias, 19 tienen vigente a la fecha la acreditación, siendo las siguientes:

1. Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Pichincha
2. Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial del Guayas
3. Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de El Oro
4. Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Manabí
5. Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Cotopaxi
6. Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Loja
7. Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Napo
8. Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial del Carchi
9. Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial del Cañar
10. Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Chimborazo
11. Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Esmeraldas
12. Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Los Ríos
13. Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Santo Domingo de los Tsáchilas

14. Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Santa Elena
15. Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Bolívar
16. Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Imbabura
17. Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Sucumbios
18. Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Tungurahua
19. Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial del Azuay

De un total de 221 GAD Municipales – cifra acorde al Instituto Nacional de Estadística y Censos – 218 tienen vigente a la fecha su acreditación, siendo los siguientes:

1. Gobierno Autónomo Descentralizado Metropolitano de Quito
2. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Cuenca
3. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Guayaquil
4. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Tulcán
5. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Bolívar
6. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Espejo
7. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Mira
8. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Montúfar
9. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Huaca
10. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Lago Agrio
11. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Cascales
12. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Cuyabeno
13. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Gonzalo Pizarro
14. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Putumayo
15. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Shushufindi
16. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Sucumbíos
17. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Atacames

18. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Esmeraldas
19. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Eloy Alfaro
20. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Muisne
21. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Quinindé
22. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Rio Verde
23. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de San Lorenzo
24. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Ibarra
25. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Antonio Ante
26. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Cotacachi
27. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Otavalo
28. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Pimampiro
29. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de San Miguel de Urcuquí
30. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Francisco de Orellana
31. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Joya de los Sachas
32. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Loreto
33. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Aguarico
34. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Cayambe
35. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Mejía
36. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Pedro Moncayo
37. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Puerto Quito
38. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Rumiñahui
39. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Pedro Vicente Maldonado
40. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Los Bancos

41. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Quijos
42. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de El Chaco
43. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Tena
44. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Carlos Julio Arosemena
45. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Archidona
46. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Pastaza
47. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Arajuno
48. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Mera
49. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Santa Clara
50. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Ambato
51. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Baños
52. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Cevallos
53. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Mocha
54. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Patate
55. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Quero
56. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Santiago de Píllaro
57. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de San Pedro de Pelileo
58. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Tisaleo
59. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Latacunga
60. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de La Maná
61. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Pangua
62. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Pujilí
63. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Salcedo
64. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Saquisilí

65. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Sigchos
66. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Riobamba
67. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Alausí
68. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Chambo
69. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Chunchi
70. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Colta
71. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Cumandá
72. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Guamote
73. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Guano
74. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Pallatanga
75. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Penipe
76. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Portoviejo
77. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de 24 de Mayo
78. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Bolívar
79. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Chone
80. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de El Carmen
81. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Flavio Alfaro
82. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Jama
83. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Jaramijó
84. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Jipijapa
85. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Junín
86. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Manta
87. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Montecristi
88. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Olmedo

89. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Paján
90. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Pedernales
91. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Pichincha
92. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Puerto López
93. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Rocafuerte
94. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de San Vicente
95. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Santa Ana
96. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Sucre
97. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Tosagua
98. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de La Concordia
99. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Santo Domingo de  
Los Colorados
100. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Jujan
101. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Balao
102. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Balzar
103. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Colimes
104. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Daule
105. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Durán
106. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de El Empalme
107. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de El Triunfo
108. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Isidro Ayora
109. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Lomas de Sargentillo
110. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Marcelino Maridueña
111. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Milagro
112. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Naranjal

113. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Naranjito
114. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Nobol
115. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Palestina
116. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Pedro Carbo
117. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Playas
118. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Salitre
119. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Samborondón
120. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Yaguachi
121. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Simón Bolívar
122. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Santa Lucía
123. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Bucay
124. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Babahoyo
125. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Baba
126. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Buena Fe
127. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Mocache
128. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Montalvo
129. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Palenque
130. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Pueblo Viejo
131. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Quevedo
132. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Quinsaloma
133. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Urdaneta
134. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Valencia
135. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Ventanas
136. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Vinces

137. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Guaranda
138. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Caluma
139. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Chillanes
140. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Chimbo
141. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Echandia
142. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Las Naves
143. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de San Miguel
144. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Santa Elena
145. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de La Libertad
146. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Salinas
147. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Camilo Ponce  
Enríquez
148. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Chordeleg
149. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de El Pan
150. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Girón
151. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Guachapala
152. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Gualaceo
153. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Nabón
154. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Oña
155. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Paute
156. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Pucará
157. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de San Fernando
158. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Santa Isabel
159. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Sevilla de Oro
160. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Sig Sig



161. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Azogues
162. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Biblían
163. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Cañar
164. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Déleg
165. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de El Tambo
166. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de La Troncal
167. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Suscal
168. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Morona
169. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Gualaquiza
170. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Huamboya
171. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Limón Indanza
172. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Logroño
173. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Paulo Sexto
174. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Palora
175. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de San Juan Bosco
176. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Santiago de Méndez
177. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Sucúa
178. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Taisha
179. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Twintza
180. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Machala
181. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Arenillas
182. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Atahualpa
183. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Balsas
184. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Chilla

185. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de El Guabo
186. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Huaquillas
187. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Las Lajas
188. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Marcabelí
189. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Pasaje
190. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Piñas
191. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Portovelo
192. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Santa Rosa
193. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Zaruma
194. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Loja
195. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Calvas
196. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Catamayo
197. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Celica
198. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Chaguarpamba
199. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Espíndola
200. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Gonzanamá
201. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Macará
202. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Olmedo
203. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Paltas
204. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Pindal
205. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Puyango
206. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Quilanga
207. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Saraguro
208. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Sozoranga

209. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Zapotillo
210. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Zamora
211. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Centinela del Cóndor
212. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Chinchipe
213. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de El Pangui
214. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Nangaritza
215. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Palanda
216. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Paquisha
217. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Yacuambi
218. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Yantzaza

Por su parte, el Consejo Nacional de Competencias a través del oficio CNC-CGT-2022-0048-E (Anexo 4) respondió que, en base a la Constitución de la República, Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización, Código Orgánico Ambiental, Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública y Resolución Nro.005-CNC-2014 (que abarca la regulación para el ejercicio de la competencia de gestión ambiental, a favor de los gobiernos autónomos descentralizados provinciales, metropolitanos, municipales y parroquiales rurales y que establece las facultades y atribuciones de cada nivel de gobierno), la autoridad responsable para conocer los procesos de EIA de los GAD es el Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica y no el Consejo Nacional de Competencias.

Además, amparados en el artículo 226 de la Constitución, dicha Cartera de Estado concluye que no se encuentran facultados para atender la solicitud de acceso a la información, pues no son competentes para conocer evaluaciones de impacto ambiental. Olvida el Consejo que, lo que se solicitó textualmente fue el listado de los GAD Municipales y Provinciales acreditados para conocer evaluaciones de impacto ambiental, mas no que ellos resuelvan una EIA, atribución que claramente no les concede ningún cuerpo legal. El artículo 11 del Acuerdo Ministerial 061 precisa que es esta cartera del Estado la que deberá resolver los conflictos de competencia que puedan generarse si la

Autoridad Ambiental Nacional (Ministerio del Ambiente) se encuentre en conflicto, razón por la cual la solicitud de acceso a la información fue ingresada en el Consejo.

Si bien el Acuerdo 061 precisa todos los niveles de competencia, la autoridad es consciente de que pueden existir conflictos de competencia; misma que, en razón del artículo 11 del Acuerdo, se definirá a partir de los criterios de actividad, territorio y tiempo; y en caso de no ser posible resolver el conflicto de competencia, será definida por la Autoridad Ambiental Nacional. Cuando esta última sea la que se encuentre en conflicto, quien determinará la competencia será el Consejo Nacional de Competencias.

Establecida la competencia respecto de la evaluación de impacto ambiental, cabe precisar qué implica esta y cómo es estipulada en la normativa ecuatoriana.

Acorde al artículo 27 de la normativa estudiada, los estudios ambientales sirven en primer lugar, para garantizar una adecuada y fundamentada predicción, identificación e interpretación de los impactos ambientales; y en segundo lugar, para garantizar la idoneidad técnica de las medidas de control para la gestión de los impactos ambientales y sus riesgos.

Se especifica que los estudios ambientales deben ser realizados “de manera técnica, en función del alcance y la profundidad del proyecto, obra o actividad, acorde a los requerimientos previstos en la normativa ambiental aplicable” (Ministerio del Ambiente, 2015).

Respecto de la institución que nos interesa analizar a profundidad en este capítulo, el artículo 28 del Acuerdo define cómo debe entenderse en el contexto jurídico ecuatoriano a la EIA:

La evaluación de impactos ambientales es un procedimiento que permite predecir, identificar, describir, y evaluar los potenciales impactos ambientales que un proyecto, obra o actividad pueda ocasionar al ambiente; y con este análisis determinar las medidas más efectivas para prevenir, controlar, mitigar y compensar los impactos ambientales negativos, enmarcado en lo establecido en la normativa ambiental aplicable. (Ministerio del Ambiente, 2015)

En el mismo artículo, el Ministerio del Ambiente detalla cuáles son las variables ambientales que deberán ser observadas dentro de la EIA, siendo estas:

- a) Físico (agua, aire, suelo y clima);
- b) Biótico (flora, fauna y sus hábitat);
- c) Socio-cultural (arqueología, organización socioeconómica, entre otros)

(Ministerio del Ambiente, 2015).

Finalmente la normativa proporciona una definición de las EIA ex ante y ex post, de tal forma que en artículo 34 del Acuerdo, se dispone que la EIA ex ante, o conocida en el Acuerdo como EsIA Ex Ante, “son estudios técnicos que proporcionan antecedentes para la predicción e identificación de los impactos ambientales. Además describen las medidas para prevenir, controlar, mitigar y compensar las alteraciones ambientales significativas” (Ministerio del Ambiente, 2015).

De lo expuesto se esgrime que la EIA ex ante para la normativa ecuatoriana es un estudio que permite predecir e identificar los posibles impactos ambientales de una obra o proyecto, en el que se describen además las medidas que serán empleadas para prevenir, controlar, mitigar y compensar las afectaciones a la naturaleza.

Vuelve a surgir entonces una discusión entre lo internacionalmente aceptado en la doctrina y la normativa nacional, pues la primera de estas ha sido clara al precisar que la EIA ex ante, tiene como fin prevenir que se efectúe el daño, por lo que no cabe, como se presenta en la norma ecuatoriana, hablar de control, mitigación o compensación, ya que, estas etapas sólo son posibles de llevar a cabo una vez que se ha aprobado el proyecto y que el mismo se encuentra en etapa de desarrollo o culminación. Cabe recordar que el fin de la EIA ex ante es evitar que el daño se efectúe, por lo que – en teoría – debe servir como herramienta para que se niegue la autorización ambiental correspondiente si es que se conoce que en el futuro existirá un impacto ambiental fuerte o irreversible en el medio ambiente.

Que la EIA ex ante pueda ser realizada en cualquier etapa de una obra o proyecto implica que no se está garantizando el principio de prevención ambiental, lo cual es inconstitucional a la luz de la Constitución de la República del Ecuador (artículos 14 y 397) y de lo esgrimido por la Corte IDH en la Opinión Consultiva OC 23/17. Si bien este

punto no es parte del análisis del capítulo presentado, es importante comenzar a abrir la discusión que será abarcada dentro del siguiente y último capítulo de este trabajo.

Por otro lado, en el artículo 35 del Acuerdo No. 061 se encuentra la definición de la EIA ex post, conocida en la norma ecuatoriana como EsIA Ex Post: “Son estudios ambientales que guardan el mismo fin que los estudios ex ante y que permiten regularizar en términos ambientales la ejecución de una obra o actividad en funcionamiento, de conformidad con lo dispuesto en este instrumento jurídico” (Ministerio del Ambiente, 2015).

La norma ecuatoriana no diferencia los fines de las EIA ex ante y ex post; sin embargo, se identifica que la EIA ex post es realizada cuando la obra o actividad ya se encuentra en funcionamiento, criterio que, en parte, coincide con el alcance doctrinario de esta institución; sin embargo, la norma no detalla si la EIA ex post deberá realizarse una vez el proyecto u obra haya terminado, por lo que se entiende que la EIA sólo podrá ejecutarse durante la etapa de desarrollo.

Una vez que se identificaron los vacíos normativos existentes en la legislación ecuatoriana y además, la aparente inconstitucionalidad de los artículos 34 y 35 del Acuerdo Ministerial No. 061, como parte del trabajo de investigación de esta tesis se procedió a diligenciar una solicitud de acceso a la información pública al Ministerio del Ambiente y al Ministerio de Energía y Recursos Naturales en la que se les solicitó la siguiente información:

1. Acuerdos ministeriales e interministeriales respecto de controles ex ante y ex post de actividades mineras.
2. Convenios, resoluciones y normativa expedida en lo que respecta a controles ex ante y ex post de actividades mineras y sobre el otorgamiento de permisos ambientales.
3. Acuerdo Interministerial entre el Ministerio del Ambiente y el Ministerio de Energía y Recursos Naturales No Renovables respecto al otorgamiento de permisos ambientales dispuesto por el Presidente de la República mediante decreto 151 de 5 de agosto de 2021.

Las solicitudes de acceso a la información se encuentran anexadas a la presente investigación (Anexos 5 y 6), que podrán leerse de forma íntegra; sin embargo, es

necesario traerlas a colación en este apartado por su condición de fuentes primarias de información.

El Ministerio del Ambiente mediante Oficio Nro. MAATE-DNCA-2022-1388-O (Anexo 7), de fecha 25 de mayo de 2022, dio respuesta a la solicitud adjuntando un total de catorce documentos que se enlistan a continuación:

1. Código Orgánico del Ambiente
2. Ley de Minería
3. Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y aprovechamiento del agua
4. Reglamento de seguridad y salud en el trabajo en el ámbito minero
5. Reglamento de prevención, mitigación y protección contra incendios
6. Reglamento a la Ley de Minería
7. Reglamento Ambiental de Actividades Mineras
8. Reglamento al Código Orgánico del Ambiente
9. Decreto Ejecutivo 151 (Plan de Acción para el Sector Minero del Ecuador)
10. Acuerdo Nro. 020 que reforma el Acuerdo Ministerial No. 009 de 24 de enero de 2019
11. Acuerdo Nro. 009 que reforma el Reglamento Ambiental de Actividades Mineras
12. Acuerdo Nro. 109 que reforma el Acuerdo Ministerial No. 061
13. Acuerdo Ministerial Nro. 061 que reforma el libro VI del texto unificado de legislación secundaria del Ministerio del Ambiente
14. Acuerdo Nro. MERNNR-MERNNR-2020-0018-AM que reforma el Instructivo para las etapas de exploración y explotación de las concesiones mineras, negociación y suscripción de los contratos de explotación minera.

Lo que da cuenta que, la institución encargada de la rectoría en materia ambiental no tiene las bases técnicas necesarias para que las evaluaciones de impacto ambiental cumplan su propósito, pues de los documentos expuestos anteriormente, sólo algunos corresponden a criterios jurídicos enlazados al tema central de esta investigación y que ya han sido analizados en el presente trabajo, dando cuenta de las indeterminaciones jurídicas existentes, por lo que hacen falta más criterios técnicos que jurídicos.

Por su parte, el Ministerio de Energía y Recursos Naturales no Renovables no ha respondido a la solicitud en los tiempos establecidos por la ley, lo que da cuenta de la

falta de transparencia de la información con los ciudadanos, derecho que es reconocido constitucionalmente en el artículo 18 de la CRE y legalmente en los artículos 1 y 19 de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Respecto de la inconstitucionalidad de los artículos 34 y 35 del Acuerdo Ministerial No. 061, se presentará en el capítulo 3 la acción de inconstitucionalidad propuesta en contra de los artículos citados por ser contrarios a la Constitución y al bloque de constitucionalidad.

### **CAPÍTULO III**

#### **EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL EX ANTE Y EX POST EN EL ACUERDO MINISTERIAL No. 061**

##### **1. CONTEXTO Y EFECTO DEL ACUERDO MINISTERIAL No. 061**

El Acuerdo Ministerial No. 061 fue emitido por el Ministerio del Ambiente en uso de las atribuciones establecidas en el artículo 154 numeral 1 de la Constitución y del artículo 17 del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva (norma que a la actualidad no se encuentra vigente en el ordenamiento jurídico ecuatoriano) con fecha 7 de abril de 2015, entrando en vigencia a partir de su publicación en el Registro Oficial a la fecha de 4 de mayo de 2015.

El ámbito del mismo, acorde a su artículo 1, es establecer los procedimientos y regular las actividades y responsabilidades públicas y privadas en materia de calidad ambiental, que comprende el conjunto de características del ambiente y la naturaleza. En dicho instrumento se encuentran los procesos que deben ser cumplidos para realizar cualquier tipo de actividad que tenga repercusiones en el ambiente, incluyendo a las actividades mineras.

Es importante resaltar que, el Acuerdo ratifica los principios ambientales reconocidos en la Constitución e incluso hace énfasis en que las autoridades administrativas y jueces deberán observar con especial atención los principios de prevención, precaución, contaminador-pagador o quien contamina paga, corrección de la fuente, corresponsabilidad en materia ambiental, de la cuna a la tumba, responsabilidad objetiva, responsabilidad extendida del productor y/o importador, de la mejor tecnología disponible y reparación primaria o In Natura.



Es posible identificar que el Acuerdo incluye, en concordancia al artículo 14 de la Constitución, al principio de prevención, que tal como se ha expuesto a lo largo de este trabajo investigativo y conforme a lo estipulado en el artículo 2 del Acuerdo No. 061 es:

La obligación que tiene el Estado, a través de sus instituciones y órganos y de acuerdo a las potestades públicas asignadas por ley, de adoptar las políticas y medidas oportunas que eviten los impactos ambientales negativos, cuando exista certidumbre de daño. (Ministerio del Ambiente, 2015)

Como se precisó en el capítulo 2, dicho Acuerdo recoge en sus artículos 34 y 35 la conceptualización de los Estudios Ambientales Ex Ante y Ex Post respectivamente, estableciendo que ambos son estudios técnicos que proporcionan antecedentes para la predicción e identificación de los impactos ambientales y que guardan el mismo fin. Es así como surge la necesidad de analizar la constitucionalidad de ambos artículos, pues acorde a instrumentos internacionales que forman parte del bloque de constitucionalidad ecuatoriano, legislación, jurisprudencia comparada y doctrina expuesta a lo largo de este trabajo investigativo, la EIA ex ante tiene un propósito diferente a la EIA ex post e incluso se realizan en diferentes etapas de las actividades, obras o proyectos; por lo que, su regularización dentro de los artículos en cuestión vulneraría los principios de reserva legal y de jerarquía constitucional, además vulneraría el derecho a vivir en un medio ambiente sano y el principio de prevención.

## **2. RESERVA LEGAL Y JERARQUÍA CONSTITUCIONAL**

El artículo 132 numeral 1 de la Constitución de la República del Ecuador establece que:

La Asamblea Nacional aprobará como leyes las normas generales de interés común. Las atribuciones de la Asamblea Nacional que no requieran de la expedición de una ley se ejercerán a través de acuerdos o resoluciones. Se requerirá de ley en los siguientes casos:

1. Regular el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales. (Asamblea Constituyente, 2008).

Bajo la misma línea, el artículo 133 de la CRE cataloga como leyes orgánicas a aquellas que regulen el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales.

Los artículos 34 y 35 del Acuerdo Ministerial No. 061 contemplan la posibilidad de que ambos tipos de evaluación de impacto ambiental (ex ante y ex post) puedan ser realizadas en cualquier parte del ciclo de la actividad, obra o proyecto minero; además, no distinguen la finalidad de cada EIA, lo que resulta contrario al principio de reserva de ley, ya que incide directamente en el derecho constitucional de vivir en un medio ambiente sano y en el principio de prevención, lo que exige que este supuesto se encuentre reconocido en una ley orgánica.

Sin embargo; el artículo 6 del Código del Ambiente establece que, para garantizar el ejercicio de los derechos de la naturaleza, “La Autoridad Ambiental Nacional definirá los criterios ambientales territoriales y desarrollará los lineamientos técnicos sobre los ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos de la naturaleza” (Asamblea Nacional, 2017), facultando al ejecutivo a regular los derechos de la naturaleza que tienen reconocimiento constitucional, lo que, a la luz del artículo 132 de la CRE sería inconstitucional.

Por otra parte, el artículo 84 de la Constitución reconoce que:

La Asamblea Nacional y todo órgano con potestad normativa tendrá la obligación de adecuar, formal y materialmente, las leyes y demás normas jurídicas a los derechos previstos en la Constitución y los tratados internacionales, y los que sean necesarios para garantizar la dignidad del ser humano o de las comunidades, pueblos y nacionalidades. En ningún caso, la reforma de la Constitución, las leyes, otras normas jurídicas ni los actos del poder público atentarán contra los derechos que reconoce la Constitución. (Asamblea Constituyente, 2008)

Es decir que, todas las normas infraconstitucionales – incluyendo aquellas que se encuentran contenidas en los Acuerdos Ministeriales – deben guardar coherencia con la Constitución, tratados e instrumentos internacionales reconocidos por el Estado ecuatoriano.

La Constitución establece dentro del artículo 424 que todo acto del poder público deberá guardar conformidad con la Constitución:

La Constitución es la norma suprema y prevalece 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.

La Constitución y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado que reconozcan derechos más favorables a los contenidos en la Constitución, prevalecerán sobre cualquier otra norma jurídica o acto del poder público. (Asamblea Constituyente, 2008)

En ese sentido, un Acuerdo Ministerial no puede contravenir disposiciones constitucionales, oponiéndose expresamente a los artículos 14 y 397 de la Constitución, por lo que, el Acuerdo analizado tampoco respeta la jerarquía establecida en la norma constitucional. En ese sentido, existe una aparente inconstitucionalidad por la forma en los artículos 34 y 35 del Acuerdo Ministerial No. 061.

El artículo 34 del Acuerdo dice textualmente que los Estudios Ambientales Ex Ante:

Son estudios técnicos que proporcionan antecedentes para la predicción e identificación de los impactos ambientales. Además describen las medidas para prevenir, controlar, mitigar y compensar las alteraciones ambientales significativas. (Ministerio del Ambiente, 2015)

Y el artículo 35 establece que los Estudios Ambientales Ex Post:

Son estudios ambientales que guardan el mismo fin que los estudios ex ante y que permiten regularizar en términos ambientales la ejecución de una obra o actividad en funcionamiento, de conformidad con lo dispuesto en este instrumento jurídico. (Ministerio del Ambiente, 2015)

Textualmente se reconoce en el artículo 35 que los Estudios Ambientales Ex Post guardan el mismo fin que los estudios Ex Ante, lo que a la luz de la Constitución de la República y de instrumentos internacionales como la Opinión Consultiva OC/23 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, sería inconstitucional ya que vulnera el derecho a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado (Artículo 14 de la CRE) y es contrario al principio de prevención recogido en el mismo artículo y desarrollado a lo largo del ordenamiento jurídico ecuatoriano, siendo reconocido como el eje central para el desarrollo de las actividades, obras o proyectos que puedan tener afectaciones al medio ambiente.

Por su parte, la Corte Constitucional en la Sentencia No. 019-16-SIN-CC, ha identificado la relación entre la garantía normativa de reserva de ley y la de jerarquía constitucional:

Las garantías normativas implican que los órganos encargados de la producción normativa infraconstitucional deben observar y guardar coherencia prima facie con el contenido de la Constitución de la República al momento de producir disposiciones normativas. Aquello denota que el legislador dentro de su contexto democrático, debe garantizar derechos a través de leyes; sin embargo, para complementar aquella tutela y lograr una eficacia de la norma jurídica se requiere también un desarrollo normativo a través de regulaciones acordes a la normativa constitucional. (Corte Constitucional, 2016)

Por tanto, no sería suficiente que mediante ley orgánica se regulen las EIA ex ante y ex post, su objetivo y tiempos de aplicación; sino que dicha ley, así como la normativa secundaria que se emita con regulaciones específicas sobre la materia, deberá guardar armonía con los derechos reconocidos en la Constitución e instrumentos internacionales, de tal forma que se garantice su protección.

Dicha normativa deberá garantizar que las evaluaciones de impacto ambiental no constituyan un mero trámite, es decir que sean ejecutadas con una rigurosidad técnica y normativa en la que se garanticen los principios ambientales reconocidos en la Constitución, entre estos, el de prevención.

### **3. DERECHO A VIVIR EN UN MEDIO AMBIENTE SANO**

El artículo 14 de Constitución de la República del Ecuador dice:

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

Se declara de interés público la preservación del ambiente, la conservación de los ecosistemas, la biodiversidad y la integridad del patrimonio genético del país, la prevención del daño ambiental y la recuperación de los espacios naturales degradados. (Asamblea Constituyente, 2008)

Por su parte, el Protocolo de San Salvador – parte del Sistema Interamericano de Derechos Humanos – ratificado por el estado ecuatoriano y publicado en el Registro Oficial 109 de 18 de enero de 1993, consagra expresamente en su artículo 11 que:

1. Toda persona tiene derecho a vivir en un medio ambiente sano y a contar con servicios públicos básicos.
2. Los Estados Parte promoverán la protección, preservación y mejoramiento del medio ambiente. (Organización de los Estados Americanos, 1988)

Bajo la misma línea, la Corte IDH en la Opinión Consultiva OC 23/17 desarrolla este derecho manifestando que tiene connotaciones tanto individuales como colectivas. La connotación colectiva implica que el derecho es en sí mismo un interés universal que se debe a generaciones presentes y futuras; pero a la vez, también tiene relación directa con la esfera individual, pues la vulneración de dicho derecho puede afectarla – directa o indirectamente – a través de la vulneración a otros derechos conexos como el derecho a la salud, a la integridad personal o la vida.

Por su parte, la misma Constitución reconoce en el artículo 397 numeral 2 que, para garantizar el derecho individual y colectivo a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, el Estado se compromete a: “Establecer mecanismos efectivos de prevención y control de la contaminación ambiental, de recuperación de espacios naturales degradados y de manejo sustentable de los recursos naturales” (Asamblea Constituyente, 2008).

La Corte IDH lo reconoce como un derecho fundamental, pues estipula que la degradación del medio ambiente puede causar daños irreparables en los seres humanos; sin embargo, añade que el derecho al medio ambiente sano debe ser considerado como un derecho autónomo, ya que “protege los componente del medio ambiente, tales como los bosques, ríos, mares y otros, como intereses en sí mismos, aún en ausencia de certeza o evidencia sobre el riesgo a las personas individuales”. (Corte IDH, 2017).

Por tanto, se observa que existe un reconocimiento expreso del derecho a un medio ambiente sano en la Constitución y en los instrumentos internacionales ratificados por Ecuador y que por tanto, forman parte del bloque de constitucionalidad, convirtiéndose en normas de obligatorio cumplimiento.

Que las Evaluaciones de Impacto Ambiental ex ante y ex post sean consideradas por la legislación ecuatoriana como herramientas que guardan el mismo fin, vulnera el derecho a un medio ambiente sano, pues no garantiza la protección del ambiente y no previene la configuración del daño ambiental. Si es posible que ambas herramientas sean ejecutadas en cualquier parte del proceso de un actividad, obra o proyecto, ¿Cuál de estas herramientas estaría velando por la prevención del daño ambiental?

Acorde a la amplia doctrina que ha sido expuesta en el capítulo número dos, ambas instituciones guardan diferencias entre sí, siendo la más importante que la EIA ex ante debe ser realizada antes de la ejecución de cualquier actividad que afecte al medio ambiente, mientras que la EIA ex post deberá ejecutarse una vez que dicha actividad haya concluido.

Que las EIA ex post, acorde al artículo 35 del Acuerdo No. 061 sean “estudios que permiten regularizar en términos ambientales la ejecución de una obra o actividad en funcionamiento” (Ministerio del Ambiente, 2015), da paso a que en la práctica se dé prioridad a este tipo de evaluación y por tanto, sea posible que se otorgue una licencia ambiental sin que exista control previo que determine los posibles impactos a la naturaleza, ocasionando finalmente que el daño ambiental ya no pueda prevenirse, pues como no existe evaluación, no existe a la vez certeza de daño ambiental.

Aunque lo expuesto anteriormente parte de un supuesto, debe evidenciarse que en la actualidad, los artículos 34 y 35 del Acuerdo No. 061 han dado paso a otros actos normativos que podrían seguir vulnerando los derechos previamente establecidos.

Es así como, el Presidente de la República, Guillermo Lasso, basado en que “la coyuntura económica actual, nacional e internacional demanda que el Gobierno Nacional busque alternativas viables para explorar y explotar, de manera racional y ambientalmente sustentable, los recursos naturales no renovables que se encuentran en el subsuelo” (Presidencia de la República del Ecuador, 2021) expidió mediante Decreto Ejecutivo No. 151 el Plan de Acción para el Sector Minero del Ecuador, con el fin de “destinar el fruto de tal actividad a programas sociales que combatan la pobreza y promuevan el desarrollo económico del país” (Presidencia de la República del Ecuador, 2021).

Decreta que el Plan de Acción para el Sector Minero del Ecuador tiene como objetivo desarrollar una minería eficiente y responsable ambiental y socialmente; sin embargo, en la tercera disposición transitoria expresamente establece que, el Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica junto con el Ministerio de Energía y Recursos Naturales No Renovables deberán emitir un Acuerdo Interministerial para “el otorgamiento eficiente y oportuno de permisos ambientales y de agua, que cumplan con absoluta rigurosidad la normativa ambiental y de agua, en el que se optimicen los tiempos para su emisión y se prioricen los controles ex-post” (Presidencia de la República del Ecuador, 2021).

Es decir, a partir de este decreto ejecutivo, los Ministerios correspondientes podrían regular el proceso de emisión de permisos ambientales de tal forma que los tiempos para obtener dicho permiso se acorten y que se pueda iniciar una actividad, obra o proyecto con la aprobación de una EIA ex post, que a la luz del Acuerdo No. 061 puede realizarse mientras la obra ya está en desarrollo.

Bajo los estándares nacionales e internacionales no puede iniciarse una actividad, proyecto u obra minera sin una Evaluación de Impacto Ambiental; sin embargo, sí es posible que se cumpla tal supuesto en la realidad ecuatoriana.

#### **4. INOBSERVANCIA AL PRINCIPIO DE PREVENCIÓN**

Como ya se citó, el artículo 14 de la Constitución estipula que se declara de interés público la prevención del daño ambiental, obligación estatal que además es reconocida como tal en la Opinión Consultiva OC-23/17.

A partir de dicha obligación, la Corte Interamericana de Derechos Humanos dispone que a la vez surge la obligación de requerir y aprobar estudios de impacto ambiental, que a criterio de la Corte IDH “debe ser concluido de manera previa a la realización de la actividad o antes del otorgamiento de los permisos necesarios para su realización” (Corte IDH, 2017) e incluso, con el fin evitar pérdidas económicas, la Corte IDH señala que la EIA deberá iniciarse antes de que la ubicación y diseño de los proyectos estén decididos.

De tal forma que es posible constatar que el Estado tiene la obligación imperante de prevenir el daño ambiental, principio constitucional del que se desprende la necesidad de presentar una evaluación de impacto ambiental frente a toda actividad que pueda repercutir negativamente en el medio ambiente. La relación entre el principio de prevención y la EIA es que el primero de estos mantiene como elemento esencial la certidumbre del daño, que debe demostrarse a través de los instrumentos o herramientas necesarias, que en el caso ecuatoriano son las evaluaciones de impacto ambiental.

Por tanto, a la luz de los artículos constitucionales señalados y de la interpretación de la Corte IDH dentro de la Opinión Consultiva – expuesta con especial énfasis en el capítulo 1 – no es posible que en Ecuador se inicie una actividad, obra o proyecto minero sin la aprobación de la evaluación de impacto ambiental correspondiente, por lo que, realizarla en el transcurso de la misma es contrario al principio de prevención.

Por lo expuesto, realizar una evaluación de impacto ambiental en el transcurso de la ejecución de una actividad, proyecto u obra vulnera directamente el principio de prevención reconocido expresamente en el artículo 14 de la Constitución de la República del Ecuador y en la Opinión Consultiva No. 23 de 2017; en consecuencia, los artículos 34 y 35 del Acuerdo Ministerial No. 061 serían inconstitucionales al vulnerar el principio de prevención contenido en los artículos 14 y 397 de la Constitución de la República del Ecuador.



La presunta inconstitucionalidad tendría como efecto expulsar del ordenamiento jurídico a las normas en cuestión, sin que se afecten las situaciones jurídicas consolidadas previamente en razón de la aplicación de dichas normas. Por tanto, los permisos y licencias ambientales concedidos con anterioridad a que se declaren como inconstitucionales los artículos 34 y 35 del Acuerdo no perderían vigencia ni validez.

## **CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

### **1. CONCLUSIONES**

La naturaleza es reconocida como sujeto de derechos en el ordenamiento jurídico ecuatoriano a partir de la Constitución de 2008. Del reconocimiento de dichos derechos emanan varios principios constitucionales que tienen como fin garantizar y velar por el cumplimiento de los derechos que recoge la norma constitucional.

A partir de lo expuesto en el capítulo 1 se concluye que el principio de prevención ambiental es la piedra angular del derecho ambiental, del que surgen varias obligaciones estatales, entre ellas, la obligatoriedad de aprobar una evaluación de impacto ambiental previo al inicio de cualquier actividad, obra o proyecto que pueda tener afectaciones en la naturaleza.

A la luz de la jurisprudencia de la Corte Constitucional del Ecuador detallada dentro del capítulo 1 se concluye que el principio de prevención guarda una estrecha relación con el de precaución, ya que todos los principios ambientales son interdependientes; sin embargo, a criterio de la Corte, la diferencia radica en que el principio de prevención requiere de certidumbre de daño.

De lo revisado en el capítulo 1 podemos colegir que en Colombia, aunque no existe reconocimiento expreso de la naturaleza como sujeto de derechos dentro de la Constitución, la Corte Constitucional Colombiana ha realizado un trabajo extenso por establecer el alcance de sus derechos y principios; es así como en relación al principio de prevención, determina que este surge por dos motivos: la concepción del derecho ambiental a partir un modelo preventivo y la necesidad de que el daño no se configure.

Por otro parte, el principio de prevención encuentra gran parte de su desarrollo en la Opinión Consultiva OC 23/17, donde la Corte IDH dispone las obligaciones estatales que surgen de dicho principio, entre estas la obligación estatal de requerir y

aprobar estudios de impacto ambiental que deberán llevarse a cabo y ser aprobados por la autoridad estatal competente de forma previa a la realización de la actividad, obra o proyecto.

De lo esgrimido en el capítulo 2 se puede afirmar que existen dos tipos de evaluación de impacto ambiental: ex ante, que debe realizarse de forma previa al inicio de la actividad, obra o proyecto y la evaluación ex post, se debe realizarse una vez la misma ha sido finalizada.

Ambas evaluaciones son complementarias entre sí y no son excluyentes, ya que sus finalidades son diferentes: en la evaluación ex ante se pretende motivar con información técnica las decisiones de las autoridades que tienen la facultad de autorizar permisos o licencias ambientales con el fin de prevenir el daño ambiental; mientras que, en la evaluación ex post se busca evaluar los resultados de la actividad, de forma que se concluya el grado de afectación en el medio ambiente.

Acorde a lo descrito en los capítulos 1 y 2, la relación entre el principio de prevención ambiental y la evaluación de impacto ambiental reside en que el principio requiere de certeza científica como requisito central; mismo que se cumple a través de herramientas como la evaluación de impacto ambiental.

Con base en lo analizado en el capítulo 2, en Ecuador la institución jurídica de evaluación de impacto ambiental se encuentra recogida en el Acuerdo Ministerial No. 061 del Ministerio del Ambiente, donde se reconocen ambos tipos de EIA; sin embargo, de lo analizado en el capítulo 3 se concluye que dicha regularización no cumple con los parámetros constitucionales y convencionales para garantizar el derecho a vivir en un medio ambiente sano.

Del capítulo 3 se logra concluir que los artículos 34 y 35 del Acuerdo No. 061 no diferencian la finalidad ni la etapa de realización de las evaluaciones ex ante y ex post, siendo contrarios al principio constitucional de prevención e incumpliendo las obligaciones estatales que surgen del mismo y que han sido señaladas por la Corte IDH, por lo que no cumplen con la garantía normativa de adecuar las normas infraconstitucionales a la Constitución; además, al regular el derecho fundamental de vivir en un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado, incumplen el principio de reserva de ley, razones por las que se concluye que son inconstitucionales.

## **2. RECOMENDACIONES**

Es necesario que el reconocimiento de los derechos de la naturaleza no quede únicamente en letra, pues aunque la Constitución haya dado un paso enorme a partir del 2008, este trabajo da cuenta de que en la práctica, existe aún una grave vulneración a los derechos y principios constitucionales y que no se aplican los estándares dispuestos por la Corte IDH en lo que respecta a la obligación de prevenir el daño ambiental.

Se vuelve imperante recordar que los daños a la naturaleza, en la mayoría de casos son irreversibles, por lo que es imposible que los recursos naturales se regeneren; por tanto, no podría configurarse una reparación integral.

Es obligación del Estado velar por que se prevenga todo daño ambiental, no solamente porque su afectación vulnera el derecho de las generaciones presentes y futuras de vivir en un medio ambiente sano; sino también por la autonomía con la que se reviste dicho derecho y que tiene como sujeto principal a la naturaleza.

Desde cada uno de nuestros espacios como ciudadanos estamos llamados a respetar y hacer respetar las disposiciones constitucionales y convencionales, en este caso en lo que respecta a los derechos del medio ambiente; razón por la que este trabajo es un primer acercamiento a una de las vulneraciones al principio de prevención que en la práctica ha permitido que las autoridades puedan disponer arbitrariamente de los derechos y principios reconocidos en la CRE, tal como se ve reflejado en el Decreto 151, en el que se priorizan las evaluaciones de impacto ambiental ex post, olvidando la finalidad de esta institución y permitiendo que se efectúen daños irreparables en el medio ambiente.

Con base a las conclusiones esgrimidas a partir de este trabajo de investigación, se recomienda que se plantee una acción de inconstitucionalidad en contra de los artículos 34 y 35 del Acuerdo Ministerial No. 061, de forma que sean los Magistrados de la Corte Constitucional quienes en el ejercicio de sus funciones, modulen el desarrollo de esta institución, y de creerlo pertinente, expulsen ambos artículos del ordenamiento jurídico.

## BIBLIOGRAFÍA

- Andaluz, C. (2009). *Manual de Derecho Ambiental*. Editorial Iustitia.
- Betancor, A. (2014). *Derecho Ambiental*. Editorial La Ley.
- Bidart, G. (1995). El derecho de la Constitución y su fuerza normativa. Ediar, 1995. Citado por Andrés Gil Domínguez, “El Bloque de la Constitucionalidad Federal y los informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos”, en *Revista Argentina de Derecho Constitucional*, No. 4, Buenos Aires, Ediar, 2001, p. 58.
- Cafferatta, N. (2004). *Introducción al derecho ambiental*. Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales Instituto Nacional de Ecología, Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente.
- Duvic-Paoli, L. (2018). *The Prevention Principle in International Environmental Law*. Cambridge University Press.
- Gallego, L. (2020). *Lecturas sobre derecho del medio ambiente*. Tomo XX. Universidad Externado de Colombia.
- Jaquenod de Zsogon, S. (1991). *El derecho ambiental y sus principios rectores*. Editorial Dykinson.
- Maldonado, F., Yáñez, K. (2020). El constitucionalismo ambiental en Ecuador. *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 97, Sección “Artículos doctrinales”.  
[https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wpcontent/uploads/2020/01/2020\\_0107\\_Mila\\_Constitucionalismo-ambiental-Ecuador.pdf](https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wpcontent/uploads/2020/01/2020_0107_Mila_Constitucionalismo-ambiental-Ecuador.pdf)
- Morand-Deviller, J. (2014). *Los “Grandes Principios” del Derecho del Ambiente y del Derecho del Urbanismo*. Universidad de Costa Rica.  
<https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/juridicas/article/view/13350/12622>
- Peña, M. (2016). *Derecho Ambiental Efectivo*. Universidad de Costa Rica.
- Peréz, E. (2008). *Derecho Ambiental*. Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Pinto, M. (2015) Los principios de prevención y precaución en el derecho ambiental argentino. En M. García Pachón y Ó. D. Amaya Navas. *Principios e instrumentos de evitación del daño ambiental*. Universidad Externado de Colombia.

- Prieur, M. (2012). *El nuevo principio de no regresión en derecho ambiental*. Editions Bruylant.
- Rodríguez, M. (2016). Concepto y alcance de la responsabilidad objetiva. *Revista de Derecho Privado*. Universidad de Los Andes. <https://www.redalyc.org/pdf/3600/360055998003.pdf>
- Serrano, J. (2007). *Principios de derecho ambiental y ecología jurídica*. Editorial Trotta.
- Silva, F. (2019). Principio de prevención y precautorio en materia ambiental. *Revista Jurídica*. [http://www.scielo.org.bo/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2413-28102019000200006&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.bo/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2413-28102019000200006&lng=es&tlng=es)
- Ugarte, A. (2020). *Cuadernos sobre temas de Derecho Ambiental*. Colegio de Abogados y Procuradores de la Primera Circunscripción Judicial.
- Barret, B.F.D. & Therivel, R. (1991). *Environmental Policy and Impact Assessment in Japan*. Routledge. Chapman and Hall.
- Bustamante, J. (1995). *Derecho Ambiental*. Abeledo-Perrot.
- Cafferatta, N. (2003). Ley 25.675 General del Ambiente. Comentada, interpretada y concordada. *Doctrina Judicial*, p. 1133.
- Canter, W.L. (1996). *Environmental Impact Assessment*. McGraw-Hill Education
- Garmendia, A., Salvador, A., Crespo, C. & Garmendia, L. (2005). *Evaluación de Impacto ambiental*. Pearson Education.
- Jay, S.; Jones, P., Slinn & C. Wood. (2007). Environmental impact assessment: Retrospect and prospect. *Environmental Impact Assessment Review*, 27 (4), 287-300.
- Jaquenod De Zsögön, S. (2007). *Vocabulario ambiental práctico: jurídico, técnico, etimológico*. Dykinson. p. 50
- Labeaga, J.M. & Muñoz, C. (2013). La evaluación de políticas públicas en España: aprendizaje y práctica institucional. *Revista de Evaluación de Programas y Políticas Públicas*. <https://revistas.uned.es/index.php/REPPP/article/view/10778/10297>
- Lorenzetti, R. (2008). *Teoría del Derecho Ambiental*. La Ley.

- Pérez, M. (2017). La Evaluación Ambiental Estratégica como instrumento de protección del medio en el Estado Autonómico. La Comunitat Valenciana como caso de estudio. *Revista de Evaluación de Programas y Políticas Públicas*, 8, 31-53. <https://revistas.uned.es/index.php/REPPP/article/view/16319/16475>
- Pigretti, E. (2003). *Derecho Ambiental Profundizado*. La Ley.
- Pinto, M., Martín, L. (2012). *La Evaluación de Impacto Ambiental y su régimen jurídico. Análisis del nuevo paradigma*. Lajouane Gráfica Sur Editor.
- Romero Lankao, P. (2007). Evaluación de impacto ambiental. *Argumentos. Estudios Críticos De La Sociedad*, (21), 7-19. <https://argumentos.xoc.uam.mx/index.php/argumentos/article/view/753>
- Sadler, B., Verheem R. (1996). *Strategic Environmental Assessment. Status, Challenges and Future Directions*. Ministry of housing, Spatial Planning and the Environment of the Netherlands.
- Toffler, A. (1985). *La tercera ola*. Orbis.
- Zarabozo, M. (2011). *El control de constitucionalidad y los criterios y principios rectores en materia ambiental, de recursos naturales en general e hidrocarbúrfera en particular, ejercido por la corte suprema de justicia de la nación argentina entre los años 1875-2010 y sus implicancias*. Universidad de Buenos Aires.
- Katz, J. (2020). *Recursos naturales y crecimiento. Aspectos macro y microeconómicos, temas regulatorios, derechos ambientales e inclusión social*. Comisión Económica para América Latina (CEPAL).
- L.J. (2015) *Sistema Nacional de Áreas Protegidas (Sinap) y el sector minero. Memorias del encuentro constitucional por la tierra*. Corte Constitucional de Colombia.
- Uprimny, R. & Rojas, N. (2015). *Constitución, industrias extractivas y territorios; Memorias del encuentro constitucional por la tierra*. Corte Constitucional de Colombia.

#### **PLEXO NORMATIVO**

- Asamblea Nacional del Ecuador. (12 de abril de 2017). Código Orgánico del Ambiente. Registro Oficial Suplemento 983.
- Asamblea Constituyente del Ecuador. (2008). Constitución de la República del Ecuador. Registro Oficial 449.

Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica. (4 de mayo de 2015). Acuerdo Ministerial No. 061. Registro Oficial de Lunes 4 de mayo de 2015.

Asamblea Nacional del Ecuador. (2009). Ley de Minería. Registro Oficial Suplemento 517.

Congreso de la República de Colombia. (22 de diciembre de 1993). Ley General Ambiental de Colombia. [Ley 99 de 1993]. DO: 41146.

Congreso de la República de Colombia. Código de Minas. (2001). [Ley 685 de 2001]. DO: 45273.

Congreso de la República de Colombia. (2015). Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”. [Ley 1753 de 2015]. Decreto Legislativo 1081.

Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2014). Decreto Reglamentario 2041.

Ministerio del Medio Ambiente, Convenio Andrés Bello. (2002). Manual de evaluación de estudios ambientales: Criterios y procedimientos.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (2011). Hacia el crecimiento verde. Un resumen para los diseñadores de políticas. OCDE. <http://www.oecd.org/greengrowth/49709364.pdf>

### **JURISPRUDENCIA**

Corte Constitucional de Colombia. (1992). Sentencia T-411.

Corte Constitucional de Colombia. (1996). Sentencia T-574.

Corte Constitucional de Colombia. (2010). Sentencia C-595.

Corte Constitucional de Colombia. (2010). Sentencia C-703.

Corte Constitucional de Colombia. (2012). Sentencia T-1077.

Corte Constitucional de Colombia. (2014). Sentencia C-123.

Corte Constitucional de Colombia. (2014). Sentencia T-204.

Corte Constitucional de Colombia. (2015). Sentencia C-449.

Corte Constitucional de Colombia. (2015). Sentencia C-449.

- Corte Constitucional de Colombia. (2016). Sentencia T-445.
- Corte Constitucional de Colombia. (2016). Sentencia T-622.
- Corte Constitucional de Colombia. (2017). Sentencia T-733.
- Corte Constitucional de Colombia. (2017). Sentencia T-733.
- Corte Constitucional del Ecuador. (2012). Sentencia 1149-19-JP/21.
- Corte Constitucional del Ecuador. (2016). Sentencia No. 019-16-SIN-CC
- Corte Constitucional del Ecuador. (2021). Sentencia 32-17-IN/21.
- Corte Constitucional del Ecuador. (2021). Sentencia No. 32-17-IN/21.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2017). Opinión Consultiva 23/17.
- Tribunal Constitucional del Ecuador. (2008). Resolución No. 0475-2007-RA.



## ANEXOS

### 1. Solicitud de acceso a la información sobre la competencia para conocer evaluaciones de impacto ambiental ante el Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica.

Quito D.M., 31 de mayo de 2022

**Asunto:** Solicitud de acceso a la información pública

Ing.  
Gustavo Manrique Miranda  
**Ministro del Medio Ambiente, Agua y Transición Ecológica**  
**Ministerio del Medio Ambiente, Agua y Transición Ecológica**

Presente. –

Reciba un cordial saludo de Verónica Morales, abogada en libre ejercicio. Tengo el agrado de dirigirme a usted y a la institución a su cargo para presentar la siguiente solicitud de acceso a la información.

#### **Fundamentos de Derecho. -**

- a) El artículo 18, numeral 1 de la Constitución de la República del Ecuador, reconoce el derecho de las personas, en forma individual o colectiva, a buscar, recibir, intercambiar, producir y difundir información veraz, verificada, oportuna, contextualizada, plural, sin censura previa acerca de los hechos, acontecimientos y procesos de interés general, y con responsabilidad ulterior. El numeral 2 del citado artículo faculta el acceso libre a la información generada en entidades públicas, o en las privadas que manejen fondos del Estado o realicen funciones públicas; así mismo, no existirá reserva de información excepto en los casos expresamente establecidos en la ley. En caso de violación a los derechos humanos, ninguna entidad pública negará la información.
- b) Los artículos 1 y 19 de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública, establecen el derecho ciudadano de acceder a la información pública que reposa en la institución a la que usted representa legalmente.

#### **Petición. -**

En mi calidad de ciudadana solicito, muy gentilmente, la siguiente información relacionada a las labores de su institución a la cual representa:

1. Listado de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales y Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales que se encuentren acreditados para conocer procesos de Evaluación de Impacto Ambiental, conforme a lo dispuesto en el artículo 7 del Acuerdo Ministerial N°. 061.

2. Listado de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales y Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales que se encuentren acreditados que se encuentran acreditados para emitir licencias ambientales para actividades, obras o proyectos mineros, conforme a lo dispuesto en el artículo 9 del Acuerdo Ministerial N°. 061.

Quedo a la espera de su pronta respuesta.

Todo tipo de comunicación la recibiré en las siguientes direcciones de correo electrónico: auryvillavicencio@gmail.com y veronicamoralesr@gmail.com

Atentamente,



Verónica Morales  
C.I. 1803844628

Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica		Gestión Documental y Archivo	
GESTIÓN DOCUMENTAL Y ARCHIVO			
FECHA:	31-05-2022	HORA:	2:05
DOCUMENTO RECIBIDO			
CON ANEXOS <input type="checkbox"/>		SIN ANEXOS <input checked="" type="checkbox"/>	
FUNDICIÓN: <i>[Signature]</i> RECIBE			

MINISTERIO DEL AMBIENTE, AGUA Y TRANSICIÓN ECOLÓGICA  
 Documento No.: MAATE-DA-2022-5647-E  
 Fecha: 2022-05-31 14:05:42 GMT -05  
 Recibido por: Nathaly Sthefania Chiriapo Lojano  
 Para verificar el estado de su documento ingrese a:  
<https://www.gestiondocumental.gob.ec>  
 con el usuario: 1803844628

**2. Solicitud de acceso a la información sobre la competencia para conocer evaluaciones de impacto ambiental ante el Consejo Nacional de Competencias.**

Quito D.M., 31 de mayo de 2022

**Asunto:** Solicitud de acceso a la información pública

Mgs.

Juan Sebastián Arias

**Secretario Ejecutivo del Consejo Nacional de Competencias  
Consejo Nacional de Competencias**

Presente. –

Reciba un cordial saludo de Verónica Morales, abogada en libre ejercicio. Tengo el agrado de dirigirme a usted y a la institución a su cargo para presentar la siguiente solicitud de acceso a la información.

**Fundamentos de Derecho. -**

- a) El artículo 18, numeral 1 de la Constitución de la República del Ecuador, reconoce el derecho de las personas, en forma individual o colectiva, a buscar, recibir, intercambiar, producir y difundir información veraz, verificada, oportuna, contextualizada, plural, sin censura previa acerca de los hechos, acontecimientos y procesos de interés general, y con responsabilidad ulterior. El numeral 2 del citado artículo faculta el acceso libre a la información generada en entidades públicas, o en las privadas que manejen fondos del Estado o realicen funciones públicas; así mismo, no existirá reserva de información excepto en los casos expresamente establecidos en la ley. En caso de violación a los derechos humanos, ninguna entidad pública negará la información.
- b) Los artículos 1 y 19 de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública, establecen el derecho ciudadano de acceder a la información pública que reposa en la institución a la que usted representa legalmente.

**Petición. -**

En mi calidad de ciudadana solicito, muy gentilmente, la siguiente información relacionada a las labores de su institución a la cual representa:

1. Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales y Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales que se encuentren acreditados para conocer procesos de Evaluación de Impacto Ambiental, conforme a lo dispuesto en el artículo 7 del Acuerdo Ministerial N°. 061.



2. Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales y Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales que se encuentren acreditados que se encuentran acreditados para emitir licencias ambientales para actividades, obras o proyectos mineros, conforme a lo dispuesto en el artículo 9 del Acuerdo Ministerial N°. 061.

Quedo a la espera de su pronta respuesta.

Todo tipo de comunicación la recibiré en las siguientes direcciones de correo electrónico: [auryvillavicencio@gmail.com](mailto:auryvillavicencio@gmail.com) y [veronicamoralesr@gmail.com](mailto:veronicamoralesr@gmail.com)

**Atentamente,**



VERONICA  
CECILIA MORALES  
RAMOS

**Verónica Morales**  
**C.I. 1803844628**



### 3. Respuesta a la solicitud de acceso a la información sobre la competencia para conocer evaluaciones de impacto ambiental ante el Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica.



Ministerio del Ambiente, Agua  
y Transición Ecológica

Oficio Nro. MAATE-DRA-2022-0618-O

Quito, D.M., 02 de junio de 2022

**Asunto:** RESPUESTA A SOLICITUD DE INFORMACIÓN

Abogada  
Veronica Cecilia Morales Ramos  
En su Despacho

De mi consideración:

Mediante oficio s/n recibido el 31 de mayo del 2022, la señora abogada Verónica Morales, amparada en los artículos 1 y 19 de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicada en el Registro Oficial Suplemento No.337 del 18 de mayo del 2004, solicita a esta Cartera de Estado, la siguiente información:

1. **Listado de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales y Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales que se encuentren acreditados para conocer procesos de Evaluación de Impacto Ambiental, conforme a lo dispuesto en el artículo 7 del Acuerdo Ministerial No. 061.**
2. **Listado de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales y Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales que se encuentren acreditados para emitir licencias ambientales para actividades, obras o proyectos mineros, conforme a lo dispuesto en el artículo 9 del Acuerdo Ministerial No. 061.**

#### RESPUESTA A PREGUNTA 1.

A continuación se detalla los GAD Provinciales y Municipales Acreditados ante el SUMA:

#### GAD PROVINCIALES:

Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Pichincha  
Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial del Guayas  
Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de El Oro  
Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Manabí  
Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Cotopaxi  
Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Loja  
Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Napo  
Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial del Carchi  
Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial del Cañar  
Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Chimborazo  
Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Esmeraldas



**Ministerio del Ambiente, Agua  
y Transición Ecológica**

**Oficio Nro. MAATE-DRA-2022-0618-O**

**Quito, D.M., 02 de junio de 2022**

Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Los Ríos  
 Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Santo Domingo de los Tsáchilas  
 Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Santa Elena  
 Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Bolívar  
 Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Imbabura  
 Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Sucumbios  
 Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Tungurahua  
 Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial del Azuay

**GAD MUNICIPALES:**

Gobierno Autónomo Descentralizado Metropolitano de Quito  
 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Cuenca  
 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Guayaquil  
 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Tulcán  
 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Bolívar  
 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Espejo  
 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Mira  
 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Montúfar  
 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Huaca  
 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Lago Agrio  
 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Cascales  
 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Cuyabeno  
 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Gonzalo Pizarro  
 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Putumayo  
 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Shushufindi  
 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Sucumbios  
 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Atacames  
 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Esmeraldas  
 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Eloy Alfaro  
 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Muisne  
 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Quinindé  
 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Río Verde  
 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de San Lorenzo  
 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Ibarra  
 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Antonio Ante  
 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Cotacachi  
 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Otavalo  
 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Pimampiro  
 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de San Miguel de Urcuquí  
 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Francisco de Orellana  
 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Joya de los Sachas  
 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Loreto



**Ministerio del Ambiente, Agua  
y Transición Ecológica**

**Oficio Nro. MAATE-DRA-2022-0618-O**

**Quito, D.M., 02 de junio de 2022**

Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Aguarico  
 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Cayambe  
 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Mejía  
 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Pedro Moncayo  
 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Puerto Quito  
 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Rumiñahui  
 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Pedro Vicente Maldonado  
 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Los Bancos  
 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Quijos  
 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de El Chaco  
 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Tena  
 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Carlos Julio Arosemena  
 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Archidona  
 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Pastaza  
 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Arajuno  
 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Mera  
 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Santa Clara  
 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Ambato  
 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Baños  
 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Cevallos  
 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Mocha  
 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Patate  
 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Quero  
 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Santiago de Píllaro  
 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de San Pedro de Pelileo  
 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Tisaleo  
 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Latacunga  
 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de La Maná  
 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Pangua  
 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Pujilí  
 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Salcedo  
 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Saquisilí  
 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Sigchos  
 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Riobamba  
 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Alausí  
 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Chambo  
 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Chunchi  
 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Colta  
 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Cumandá  
 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Guamote  
 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Guano  
 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Pallatanga  
 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Penipe



**Ministerio del Ambiente, Agua  
y Transición Ecológica**

**Oficio Nro. MAATE-DRA-2022-0618-O**

**Quito, D.M., 02 de junio de 2022**

Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Portoviejo  
 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de 24 de Mayo  
 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Bolívar  
 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Chone  
 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de El Carmen  
 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Flavio Alfaro  
 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Jama  
 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Jaramijó  
 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Jipijapa  
 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Junín  
 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Manta  
 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Montecristi  
 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Olmedo  
 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Paján  
 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Pedernales  
 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Pichincha  
 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Puerto López  
 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Rocafuerte  
 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de San Vicente  
 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Santa Ana  
 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Sucre  
 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Tosagua  
 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de La Concordia  
 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Santo Domingo de Los Colorados  
 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Jujan  
 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Balao  
 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Balzar  
 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Colimes  
 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Daule  
 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Durán  
 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de El Empalme  
 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de El Triunfo  
 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Isidro Ayora  
 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Lomas de Sargentillo  
 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Marcelino Maridueña  
 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Milagro  
 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Naranjal  
 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Naranjito  
 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Nobol  
 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Palestina  
 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Pedro Carbo  
 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Playas  
 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Salitre





**Ministerio del Ambiente, Agua  
y Transición Ecológica**

**Oficio Nro. MAATE-DRA-2022-0618-O**

**Quito, D.M., 02 de junio de 2022**

Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Samborondón  
 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Yaguachi  
 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Simón Bolívar  
 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Santa Lucía  
 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Bucay  
 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Babahoyo  
 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Baba  
 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Buena Fe  
 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Mocache  
 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Montalvo  
 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Palenque  
 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Pueblo Viejo  
 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Quevedo  
 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Quinsaloma  
 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Urdaneta  
 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Valencia  
 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Ventanas  
 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Vinces  
 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Guaranda  
 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Caluma  
 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Chillanes  
 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Chimbo  
 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Echandia  
 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Las Naves  
 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de San Miguel  
 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Santa Elena  
 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de La Libertad  
 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Salinas  
 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Camilo Ponce Enríquez  
 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Chordeleg  
 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de El Pan  
 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Girón  
 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Guachapala  
 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Gualaceo  
 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Nabón  
 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Oña  
 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Paute  
 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Pucará  
 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de San Fernando  
 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Santa Isabel  
 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Sevilla de Oro  
 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Sig Sig  
 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Azogues



**Ministerio del Ambiente, Agua  
y Transición Ecológica**

**Oficio Nro. MAATE-DRA-2022-0618-O**

**Quito, D.M., 02 de junio de 2022**

Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Biblián  
 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Cañar  
 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Déleg  
 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de El Tambo  
 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de La Troncal  
 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Suscal  
 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Morona  
 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Gualaquiza  
 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Huamboya  
 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Limón Indanza  
 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Logroño  
 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Paulo Sexto  
 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Palora  
 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de San Juan Bosco  
 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Santiago de Méndez  
 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Sucúa  
 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Taisha  
 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Twintza  
 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Machala  
 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Arenillas  
 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Atahualpa  
 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Balsas  
 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Chilla  
 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de El Guabo  
 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Huaquillas  
 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Las Lajas  
 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Marcabellí  
 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Pasaje  
 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Piñas  
 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Portovelo  
 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Santa Rosa  
 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Zaruma  
 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Loja  
 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Calvas  
 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Catamayo  
 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Celica  
 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Chaguarpamba  
 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Espíndola  
 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Gonzanamá  
 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Macará  
 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Olmedo  
 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Paltas  
 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Pindal



Ministerio del Ambiente, Agua  
y Transición Ecológica

Oficio Nro. MAATE-DRA-2022-0618-O

Quito, D.M., 02 de junio de 2022

Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Puyango  
Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Quilanga  
Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Saraguro  
Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Sozoranga  
Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Zapotillo  
Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Zamora  
Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Centinela del Cóndor  
Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Chinchipe  
Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de El Pangui  
Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Nangaritza  
Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Palanda  
Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Paquisha  
Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Yacuambi  
Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Yantzaza

#### RESPUESTA A PREGUNTA 2.

En relación a esta solicitud, me permito indicar a usted lo siguiente; mediante Resolución No. 0004-CNC-2014, publicada en el Registro Oficial No. 411 del 08 de enero del 2015, el Consejo Nacional de Competencias (CNC), expidió la regulación para el ejercicio de la competencia para regular, autorizar y controlar la explotación de materiales áridos y pétreos, que se encuentren en los lechos de los ríos, lagos, playas de mar y canteras, a favor de los gobiernos autónomos descentralizados metropolitanos y municipales, los cuales se encuentran detallados en la pregunta No. 1.

Particular que comunico a usted, para los fines pertinentes.

Atentamente,

#### *Documento firmado electrónicamente*

Mgs. Jose Enrique Baldeon Cajo  
**DIRECTOR DE REGULARIZACIÓN AMBIENTAL, SUBROGANTE**

Referencias:  
- MAATE-DA-2022-5647-E

Copia:  
Señor Ingeniero  
Raul Clemente Rodríguez Paramo  
**Especialista en Licenciamiento Ambiental 1**

Señor  
Nicolas Andres Maldonado Torres



**Ministerio del Ambiente, Agua  
y Transición Ecológica**

**Oficio Nro. MAATE-DRA-2022-0618-O**

**Quito, D.M., 02 de junio de 2022**

**Técnico de Archivo**

Señora  
Lorena Alexandra Arguello Urrutia  
**Técnico de Gestión Documental y Archivo**

rr



Firmado electrónicamente por:  
**JOSE ENRIQUE  
BALDEON CAJO**

Dirección: Calle Madrid 1159 y Andalucía  
Código Postal: 170525 / Quito - Ecuador • Teléfono: (593 2) 398-7600  
[www.ambiente.gob.ec](http://www.ambiente.gob.ec)

\* Documento firmado electrónicamente por Quijux

#### 4. Respuesta a la solicitud de acceso a la información sobre la competencia para conocer evaluaciones de impacto ambiental ante el Consejo Nacional de Competencias.



 Av. Eloy Alfaro N32-250 y Carlos Tobar.  
Ed. República, Piso 1.  
 02 383 4004  
 [www.competencias.gob.ec](http://www.competencias.gob.ec)  
 [info@competencias.gob.ec](mailto:info@competencias.gob.ec)  
 @competenciascnc

Oficio Nro. CNC-CNC-2022-0287-OF

Quito, D.M., 09 de junio de 2022

**Asunto:** Contestación a solicitud de acceso a la información pública

Abogada  
 Verónica Cecilia Morales Ramos  
 En su Despacho

De mi consideración:

En atención a su comunicación S/N de 31 de mayo de 2022, dirigido al Mgs. Juan Sebastián Arias, Secretario Ejecutivo y representante legal del Consejo Nacional de Competencias; mediante la cual, solicita información referente a: “*Gobiernos Autónomos descentralizados Municipales y Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales que se encuentren acreditados para conocer procesos de Evaluación de Impacto Ambiental, conforme a lo dispuesto en el artículo 7 del Acuerdo Ministerial No. 061*” y “*2. Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales y Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales que se encuentren acreditados que se encuentren acreditados para emitir licencias ambientales para actividades, obras o proyectos mineros, conforme a lo dispuesto en el artículo 9 del Acuerdo Ministerial No. 0.61.*” me permito manifestar lo siguiente:

##### 1. BASE LEGAL:

###### Constitución de la República

El Artículo 18, expresa que todas las personas, en forma individual o colectiva, tienen derecho a: “(…) 2. *Acceder libremente a la información generada en entidades públicas, o en las privadas que manejen fondos del Estado o realicen funciones públicas. No existirá reserva de información excepto en los casos expresamente establecidos en la ley. En caso de violación a los derechos humanos, ninguna entidad pública negará la información.*”.

El Artículo 226 establece que “*las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley. Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución.*”.

El Artículo 263 refiere que los gobiernos autónomos provinciales gozan de la competencia exclusiva en cuanto a materia de gestión ambiental provincial.





 Av. Eloy Alfaro N32-250 y Carlos Tobar.  
Ed. República, Piso 1.  
 02 383 4004  
 [www.competencias.gob.ec](http://www.competencias.gob.ec)  
 [info@competencias.gob.ec](mailto:info@competencias.gob.ec)  
 @competenciascnc

**Oficio Nro. CNC-CNC-2022-0287-OF**

**Quito, D.M., 09 de junio de 2022**

El Artículo 269 determina que el Sistema Nacional de Competencias contará con un organismo técnico conformado por un representante de cada nivel de gobierno, que entre sus funciones deberá **“regular el procedimiento y el plazo máximo de transferencia de las competencias exclusivas que, de forma obligatoria y progresiva, deberán asumir los gobiernos autónomos descentralizados”**.

#### **Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización**

El Artículo 42, letra d) del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, regula que los Gobiernos Autónomos descentralizados provinciales tendrán la competencia exclusiva para la gestión ambiental provincial.

El Artículo 117 del Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización, define al Consejo Nacional de Competencias como el organismo técnico del Sistema Nacional de Competencias.

El Artículo 119, letra b) del COOTAD, le atribuye al Consejo Nacional de Competencias, la función de organizar e implementar el proceso de descentralización.

El Artículo 136 del COOTAD, inciso segundo, establece que corresponde a los gobiernos autónomos descentralizados provinciales **“gobernar, dirigir, ordenar, disponer, u organizar la gestión ambiental, la defensoría del ambiente y la naturaleza, en el ámbito de su territorio”** estas acciones se realizarán en el marco del sistema nacional descentralizado de gestión ambiental y en concordancia con las políticas emitidas por la autoridad ambiental nacional **“para el otorgamiento de licencias ambientales deberán acreditarse obligatoriamente como autoridad ambiental de aplicación responsable en su circunscripción.”**

#### **Código Orgánico Ambiental**

El Artículo 160 del Código del Ambiente, reconoce que: **“(... ) La Autoridad Ambiental Nacional ejerce la rectoría del Sistema Único de Manejo Ambiental, en los términos establecidos en la Constitución, este Código y demás normativa secundaria.”**

El Artículo 165, determina que las competencias referentes al proceso de **“evaluación de impactos, control y seguimiento de la contaminación, así como de la reparación integral de los daños ambientales deberán ser ejercidas por los Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales, Metropolitanos y Municipales, a través de la acreditación otorgada por la Autoridad Ambiental Nacional”**.

#### **Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública**

El Artículo 1 determina el principio de publicidad de la información pública como un



 Av. Eloy Alfaro N32-250 y Carlos Tobar.  
Ed. República, Piso 1.  
 02 383 4004  
 [www.competencias.gob.ec](http://www.competencias.gob.ec)  
 [info@competencias.gob.ec](mailto:info@competencias.gob.ec)  
 @competenciascnc

**Oficio Nro. CNC-CNC-2022-0287-OF**

**Quito, D.M., 09 de junio de 2022**

derecho de las personas que garantiza el Estado, para lo cual todas las organizaciones trabajadores y servidores de las instituciones del Estado, Instituciones de educación superior que perciban rentas del Estado, las denominadas organizaciones no gubernamentales (ONGs), están sometidas al principio de publicidad, toda información que posean es pública, salvo las excepciones establecidas en la Ley.

El Artículo 19 expresa que las solicitudes de acceso a la información *“deberá hacerlo mediante solicitud escrita ante el titular de la institución. En dicha solicitud deberá constar en forma clara la identificación del solicitante y la ubicación de los datos o temas motivo de la solicitud, la cual será contestada en el plazo señalado en el artículo 9 de esta Ley.”*.

El Artículo 20 determina los límites del principio de publicidad de la información y el otorgamiento de información de carácter público, señalando que *“no implica la obligación de las entidades de la administración pública y demás entes señalados en el artículo 1 de la presente ley, a crear o producir información, con la que no dispongan o no tengan obligación de contar al momento de efectuarse el pedido. En este caso, la institución o entidad, comunicará por escrito que la denegación de la solicitud se debe a la inexistencia de datos en su poder, respecto de la información solicitada. Esta Ley tampoco faculta a los peticionarios a exigir a las entidades que efectúen evaluaciones o análisis de la información que posean, salvo aquellos que por sus objetivos institucionales deban producir.”*.

#### **Consejo Nacional de Competencias - Resolución No. 005-CNC-2014**

En el marco de sus competencias el Consejo Nacional de Competencias expide la Resolución 005-CNC-2014 para la *“REGULACIÓN PARA EL EJERCICIO DE LA COMPETENCIA DE GESTIÓN AMBIENTAL, A FAVOR DE LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS PROVINCIALES, METROPOLITANOS, MUNICIPALES Y PARROQUIALES RURALES.”*.

El Artículo 6 señala que le corresponde regular **al Gobierno Central en el marco de la gestión ambiental**, *“1. Generar normas y procedimientos para el Sistema Único de Manejo Ambiental, la evaluación de impactos ambientales, los permisos ambientales y demás procedimientos generales de aprobación de estudios de impacto ambiental, la evaluación de riesgos, los planes de manejo, los sistemas de monitoreo, los planes de contingencia y mitigación, y las auditorías ambientales.”*.

El Artículo 7 menciona que es el Gobierno Central en el marco de la competencia de gestión ambiental entre otras acciones, *“1. Otorgar licencias ambientales en el caso de que los gobiernos autónomos descentralizados provinciales o municipales y metropolitanos, no se hayan acreditado como autoridad ambiental de aplicación responsable, de conformidad con el Sistema Único de Manejo Ambiental.”*.



 Av. Eloy Alfaro N32-250 y Carlos Tobar.  
Ed. República, Piso 1.  
 02 383 4004  
 www.competencias.gob.ec  
 info@competencias.gob.ec  
 @competenciascnc

**Oficio Nro. CNC-CNC-2022-0287-OF**

**Quito, D.M., 09 de junio de 2022**

El Artículo 13, establece que, en el marco de la competencia de gestión, corresponde a los gobiernos autónomos descentralizados provinciales, enmarcados en la normativa ambiental nacional, ***“1. Otorgar licencias ambientales, una vez que el gobierno autónomo descentralizado provincial se haya acreditado como autoridad ambiental de aplicación responsable ante el Sistema Único de Manejo Ambiental.”***

### 1. ANÁLISIS

El Consejo Nacional de Competencias tiene como objetivo, organizar e implementar el proceso de descentralización en el país. En virtud de ello, expidió la Resolución Nro. 005-CNC-2014 ***REGULACIÓN PARA EL EJERCICIO DE LA COMPETENCIA DE GESTIÓN AMBIENTAL, A FAVOR DE LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS PROVINCIALES, METROPOLITANOS, MUNICIPALES Y PARROQUIALES RURALES***; en la cual, se establecieron las facultades y atribuciones correspondientes a cada nivel de gobierno, respecto de la referida competencia.

En esa línea, la autoridad responsable para conocer los procesos de evaluación de impacto ambiental de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales es la Autoridad Ambiental Nacional; es decir, el actual Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica, de conformidad al Art. 165 del Código Orgánico del Ambiente, que señala que las competencias referentes al proceso de ***“evaluación de impactos, control y seguimiento de la contaminación, así como de la reparación integral de los daños ambientales deberán ser ejercidas por los Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales, Metropolitanos y Municipales, a través de la acreditación otorgada por la Autoridad Ambiental Nacional”***, y no el Consejo Nacional de Competencias.

De la misma manera, la Resolución Nro. 005-CNC-2014, establece en su Art. 6, que le corresponde al Gobierno Central, en el marco de la gestión ambiental, ***1. Generar normas y procedimientos para el Sistema Único de Manejo Ambiental, la evaluación de impactos ambientales...***); es decir, no es atribución del Consejo Nacional de Competencias el registro, ni peor aún, la acreditación del proceso de Evaluación de Impacto Ambiental.

Por otro lado, el Art. 136 del COOTAD, inciso segundo, establece que corresponde ***“a los gobiernos autónomos descentralizados provinciales gobernar, dirigir, ordenar, disponer, u organizar la gestión ambiental, la defensoría del ambiente y la naturaleza, en el ámbito de su territorio”*** y ***“estas acciones se realizarán en el marco del sistema nacional descentralizado de gestión ambiental y en concordancia con las políticas emitidas por la autoridad ambiental nacional”*** ***“para el otorgamiento de licencias ambientales deberán acreditarse obligatoriamente como autoridad ambiental de aplicación responsable en su circunscripción.”***





 Av. Eloy Alfaro N32-250 y Carlos Tobar,  
Ed. República, Piso 1.  
 02 383 4004  
 www.competencias.gob.ec  
 info@competencias.gob.ec  
 @competenciascnc

**Oficio Nro. CNC-CNC-2022-0287-OF**

**Quito, D.M., 09 de junio de 2022**

En esa línea, de acuerdo con el Art.13 de la Resolución 005-CNC-2014 del Consejo Nacional de Competencias, los Gobiernos Autónomos Provinciales que deseen otorgar licencias ambientales, deberán acreditarse ante el Sistema Único de Manejo Ambiental como autoridad ambiental de aplicación responsable, el mismo que ejerce su rectoría el Ministerio del Ambiente Agua y Transición Ecológica, de acuerdo con el Art. 160 del Código Orgánico del Ambiente, y no el Consejo Nacional de Competencias.

En concordancia con la norma invocada, el Acuerdo Ministerial No. 061, expresamente señala en su artículo 7, que es competencia de la Autoridad Nacional Ambiental el proceso de evaluación de impacto ambiental. Y, de la misma manera, en su artículo 9, respecto a la exclusividad de otorgar licencias ambientales, establece que es la Autoridad Nacional Ambiental la encargada de emitir estas licencias, con sus respectivas excepciones, y no el Consejo Nacional de Competencias.

#### 1. CONCLUSIÓN

Al no encontrarnos facultados para atender su pedido de acceso a la información pública por lo contemplado en el Artículo 20 de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública y considerando lo determinado en el Art. 226 de la Constitución de la República del Ecuador que expresa: *“las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley. Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución”* **DEVOLVEMOS** su solicitud para que la misma sea dirigida a las autoridades a quienes, en el marco de sus competencias les corresponda atender.

Atentamente,

#### *Documento firmado electrónicamente*

Mgs. Juan Sebastian Arias Guaman  
**SECRETARIO EJECUTIVO**

Referencias:  
- CNC-CGT-2022-0048-E

Copia:  
Señor Abogado  
Cristian David Guerrero Luzuriaga  
**Especialista de Asesoría Legal Administrativa**  
Señorita Abogada



Av. Eloy Alfaro N32-250 y Carlos Tobar.  
Ed. República, Piso 1.  
02 383 4004  
www.competencias.gob.ec  
info@competencias.gob.ec  
@competenciascnc

**Oficio Nro. CNC-CNC-2022-0287-OF**

**Quito, D.M., 09 de junio de 2022**

Andrea Catalina Medina Canales  
**Directora de Asesoría Jurídica**

Señorita Especialista  
Myriam Pilar Zarsosa Osorio  
**Coordinadora General Técnica**

cg/MZ

Firmado electrónicamente por:  
**JUAN  
SEBASTIAN  
ARIAS GUAMAN**

## 5. Solicitud de acceso a la información sobre cuerpos normativos expedidos en

Quito D.M., 25 de abril de 2022

**Asunto:** Solicitud de acceso a la información pública

Ing.

Gustavo Manrique Miranda

**Ministro del Medio Ambiente, Agua y Transición Ecológica**

**Ministerio del Medio Ambiente, Agua y Transición Ecológica**

Presente. –

Reciba un cordial saludo de Verónica Morales, abogada en libre ejercicio. Tengo el agrado de dirigirme a usted y a la institución a su cargo para presentar la siguiente solicitud de acceso a la información.

### **Fundamentos de Derecho. -**

a) El artículo 18, numeral 1 de la Constitución de la República del Ecuador, reconoce el derecho de las personas, en forma individual o colectiva, a busca, recibir, intercambiar, producir y difundir información veraz, verificada, oportuna, contextualizada, plural, sin censura previa acerca de los hechos, acontecimientos y procesos de interés general, y con responsabilidad ulterior. El numeral 2 del citado artículo faculta el acceso libre a la información generada en entidades públicas, o en las privadas que manejen fondos del Estado o realicen funciones públicas; así mismo, no existirá reserva de información excepto en los casos expresamente establecidos en la ley. En caso de violación a los derechos humanos, ninguna entidad pública negará la información.

b) Los artículos 1 y 19 de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública, establecen el derecho ciudadano de acceder a la información pública que reposa en la institución a la que usted representa legalmente.

### **Petición. -**

En mi calidad de ciudadana solicito, muy gentilmente, la siguiente información relacionada a las labores de su institución a la cual representa:

1. Acuerdos ministeriales e interministeriales expedidos en su calidad de ministro en lo que respecta a controles ex ante y ex post de actividades mineras.
2. Convenios, resoluciones y normativa expedida en lo que respecta a controles ex ante y ex post de actividades mineras.

3. Convenios, resoluciones y normativa expedida por su institución respecto del otorgamiento de permisos ambientales.
4. Acuerdo Interministerial entre su institución y el Ministerio de Energía y Recursos Naturales No Renovables respecto al otorgamiento de permisos ambientales dispuesto por el Presidente de la República mediante decreto 151 de 5 de agosto de 2021.

Quedo a la espera de su pronta respuesta.

Todo tipo de comunicación la recibiré en las siguientes direcciones de correo electrónico: auryvillavicencio@gmail.com y veronicamoralesr@gmail.com

**Atentamente,**

  
**Verónica Morales**  
**C.I. 1803844628**

MINISTERIO DEL AMBIENTE, AGUA Y TRANSICIÓN ECOLÓGICA  
Documento No.: MAATE-DA-2022-4257-E  
Fecha: 2022-04-25 15:36:45 GMT -05  
Recibido por: Tania Mabel Quishpe Parra  
Para verificar el estado de su documento ingrese a:  
<https://www.gestiondocumental.gob.ec>  
con el usuario: 1803844628



**6. Solicitud de acceso a la información sobre cuerpos normativos expedidos en relación a las evaluaciones de impacto ambiental ex ante y ex post ante el Ministerio de Energía y Recursos Naturales No Renovables.**

Quito D.M., 25 de abril de 2022

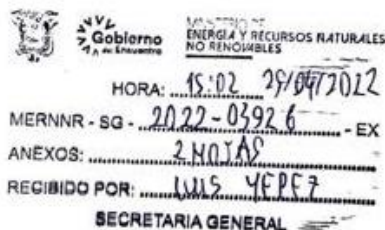
**Asunto:** Solicitud de acceso a la información pública

Ing.

Juan Carlos Bermeo Calderón

**Ministro de Energía y Recursos Naturales No Renovables**

**Ministerio de Energía y Recursos Naturales No Renovables**



Presente. -

Reciba un cordial saludo de Verónica Morales, abogada en libre ejercicio. Tengo el agrado de dirigirme a usted y a la institución a su cargo para presentar la siguiente solicitud de acceso a la información.

**Fundamentos de Derecho. -**

a) El artículo 18, numeral 1 de la Constitución de la República del Ecuador, reconoce el derecho de las personas, en forma individual o colectiva, a busca, recibir, intercambiar, producir y difundir información veraz, verificada, oportuna, contextualizada, plural, sin censura previa acerca de los hechos, acontecimientos y procesos de interés general, y con responsabilidad ulterior. El numeral 2 del citado artículo faculta el acceso libre a la información generada en entidades públicas, o en las privadas que manejen fondos del Estado o realicen funciones públicas; así mismo, no existirá reserva de información excepto en los casos expresamente establecidos en la ley. En caso de violación a los derechos humanos, ninguna entidad pública negará la información.

b) Los artículos 1 y 19 de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública, establecen el derecho ciudadano de acceder a la información pública que reposa en la institución a la que usted representa legalmente.

**Petición. -**

En mi calidad de ciudadana solicito, muy gentilmente, la siguiente información relacionada a las labores de su institución a la cual representa:

1. Acuerdos ministeriales e interministeriales expedidos en su calidad de ministro en lo que respecta a controles ex ante y ex post de actividades mineras.
2. Convenios, resoluciones y normativa expedida en lo que respecta a controles ex ante y ex post de actividades mineras.

3. Convenios, resoluciones y normativa expedida por su institución respecto del otorgamiento de permisos ambientales.
4. Acuerdo Interministerial entre su institución y el Ministerio de Ambiente, Agua y Transición Ecológica respecto al otorgamiento de permisos ambientales dispuesto por el Presidente de la República mediante decreto 151 de 5 de agosto de 2021.

Quedo a la espera de su pronta respuesta.

Todo tipo de comunicación la recibiré en las siguientes direcciones de correo electrónico: [aurvillavicencio@gmail.com](mailto:aurvillavicencio@gmail.com) y [veronicamoralesr@gmail.com](mailto:veronicamoralesr@gmail.com)

**Atentamente,**

  
**Verónica Morales**  
C.I. 1803844628

**7. Respuesta a la solicitud de acceso a la información sobre cuerpos normativos expedidos en relación a las evaluaciones de impacto ambiental ex ante y ex post ante el Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica.**



Ministerio del Ambiente, Agua  
y Transición Ecológica

Oficio Nro. MAATE-DNCA-2022-1388-O

Quito, D.M., 25 de mayo de 2022

**Asunto:** MINERÍA: RESPUESTA SOLICITUD DE INFORMACIÓN NORMATIVA MINERA

Abogada  
Veronica Cecilia Morales Ramos  
En su Despacho

De mi consideración.-

Al tiempo de extenderle un cordial saludo y éxitos en sus funciones, en atención al oficio s/n de 25 de abril de 2022, registrado con número de Documento MAATE-DA-2022-4257-E; suscrito por la Sra. Verónica Morales dirigido al Sr Ministro de esta Cartera de Estado, mediante el cual solicitó *“En mi calidad de ciudadana solicito, muy gentilmente, la siguiente información relacionada a las labores de su institución: Acuerdos ministeriales, interministeriales, convenios, resoluciones y normativa referente a actividades mineras y permisos ambientales; adicional el decreto ejecutivo Nro. 151 de 5 de agosto de 2021.”*

Al respecto, conforme lo establecido en el Código Orgánico Administrativo *“Art. 12.- Principio de transparencia. Las personas accederán a la información pública y de interés general, a los registros, expedientes y archivos administrativos (..).”*. A fin de cumplir con el principio de transparencia que prima en la administración pública, me permito adjuntar la normativa ambiental solicitada referente al sector minero y otorgamiento de autorizaciones administrativas ambientales.

Particular que comunico para sus fines pertinentes.

Atentamente,

**Documento firmado electrónicamente**

Mgs. Andrea Johanna Hernandez Sánchez  
**DIRECTORA DE NORMATIVA Y CONTROL AMBIENTAL**

Referencias:  
- MAATE-DA-2022-4257-E

Anexos:  
- 1.\_acuerdo-ministerial-nro.-009\_24.01.2019.pdf  
- 2.\_a.m\_020\_12.03.2019\_reforma\_al\_009.pdf  
- 3.\_a.m.\_109\_del\_02-10-2018.pdf



Ministerio del Ambiente, Agua  
y Transición Ecológica

Oficio Nro. MAATE-DNCA-2022-1388-O

Quito, D.M., 25 de mayo de 2022

- 4.-\_a.m.\_013\_reforma\_al\_a.m.\_109\_14.02.2019.pdf
- acuerdo\_0610768976001653178092.pdf
- coa0264764001653178093.pdf
- ley\_recurso\_hidricos.pdf
- ley-de-minerila-21-mayo-20180136013001653178094.pdf
- raam\_unificado\_20190527667001653178094.pdf
- rcoa.pdf
- reglamento\_de\_prevenccion\_mitigacion\_y\_proteccion\_contra\_incendios0944647001653178083.pdf
- reglamento-ley-de-mineria.pdf
- mernr-mernnr-2020-0018-am0704371001653178084.pdf
- ley\_de\_mineria-21-12-2021.pdf
- reglamento\_ambito\_minero\_arcemnr-013-2020\_27.11.2020.pdf
- decreto\_ejecutivo\_151\_compressed.pdf

Copia:

Señor Ingeniero  
Stalin Ricardo Merino Romero  
**Especialista en Calidad de los Recursos Naturales**

sm/dm



Firmado electrónicamente por:  
ANDREA JOHANNA  
HERNANDEZ SANCHEZ

Dirección: Calle Madrid 1159 y Andalucía  
Código Postal: 170525 / Quito - Ecuador • Teléfono: (593 2) 398-7600  
www.ambiente.gob.ec

\* Documento firmado electrónicamente por Quipux