

JUSTICIA AMBIENTAL
EN EL **ECUADOR:**

UNA MIRADA DESDE
**LA CUENCA DEL
RÍO NAPO**

Sofía Suárez



CENTRO INTERNACIONAL
DE INVESTIGACIONES SOBRE
AMBIENTE Y TERRITORIO

UNIVERSIDAD DE LOS HEMISFERIOS

JUSTICIA AMBIENTAL
EN EL **ECUADOR:**

UNA MIRADA DESDE
**LA CUENCA DEL
RÍO NAPO**



**JUSTICIA AMBIENTAL EN EL ECUADOR:
UNA MIRADA DESDE LA CUENCA DEL
RÍO NAPO**

Centro Internacional de Investigaciones sobre Ambiente y Territorio (CIAT) de la Universidad de Los Hemisferios.
Paseo de la Universidad N°300 y Juan Díaz, Ñaquito Alto.
Quito, Ecuador.

Tel: (593-2) 401-4100.

www.uhemisferios.edu.ec

Autora: Sofía Suárez

La publicación fue sometida a un proceso de revisión de pares a cargo de María Amparo Albán, Hugo Echeverría y Alejandra Rabasa.

Citación: Suárez, S. (2018). Acceso a la justicia ambiental en la cuenca del río Napo. Quito. Centro Internacional de Investigaciones sobre Ambiente y Territorio (CIAT) / Universidad de Los Hemisferios.

Los textos incluidos en esta obra están registrados bajo la licencia Atribución-NoComercial-SinDerivadas 3.0 Ecuador (CC BY-NC-ND 3.0 EC)
<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/ec/>

Se permite copiar, distribuir y comunicar públicamente solamente copias inalteradas. A cambio, hay que reconocer y citar a la autora y al CIAT- Universidad de Los Hemisferios. Esta obra no puede ser utilizada con finalidades comerciales, a menos que se obtenga permiso.

Derechos de autor: en trámite.

ISBN N°: en trámite

Fotografías: Shutterstock

Diagramación: Fabián Andrade.

Este documento ha sido desarrollado y publicado en el marco del proyecto Improving Rule of Law in Critical Watersheds in Ecuador and Colombia, ejecutado por el Centro Internacional de Investigaciones sobre Ambiente y Territorio (CIAT) de la Universidad de Los Hemisferios, bajo el apoyo financiero de MacArthur Foundation a través del Environmental Law Institute (ELI). Las opiniones expresadas en este documento son criterios de la autora y no necesariamente reflejan las de MacArthur Foundation, ELI ni del CIAT-Universidad de Los Hemisferios.

ABREVIACIONES

AAN	Autoridad Ambiental Nacional
ATPA	Agenda de Transformación Productiva Amazónica
COA	Código Orgánico del Ambiente
COFJ	Código Orgánico de la Función Judicial
COGEP	Código Orgánico General de Procesos
CJ	Consejo de la Judicatura
CITES	Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres
COIP	Código Orgánico Integral Penal
COOTAD	Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización
ERJAFE	Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva
GAD	Gobierno Autónomo Descentralizado
GEI	Gases de Efecto Invernadero
INEC	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
INEN	Servicio Ecuatoriano de Normalización
LGA	Ley de Gestión Ambiental
LOGJCC	Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional
MAE	Ministerio del Ambiente
OCP	Oleoducto de Crudos Pesados
PANE	Patrimonio de Áreas Naturales del Estado
PDOT	Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial
PGE	Procuraduría General del Estado
PNBV	Plan Nacional del Buen Vivir
PRAS	Programa de Reparación Ambiental y Social
RAE	Región Amazónica Ecuatoriana
RAOH	Reglamento Ambiental de Operaciones Hidrocarburíferas
REDD+	Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación
SAF	Sistema de Administración Forestal
SATJE	Sistema Automático de Trámite Judicial Ecuador
SNAP	Sistema Nacional de Áreas Protegidas
SNDGA	Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental
SUIA	Sistema Único de Información Ambiental
SUMA	Sistema Único de Manejo Ambiental
TULAS	Texto Unificado de Legislación Ambiental Secundaria
VAB	Valor Agregado Bruto

La Región Amazónica Ecuatoriana (RAE) es una zona marcada por contrastes y desigualdades: rica en diversidad cultural y étnica, es también una zona que cuenta con abundantes recursos naturales renovables y no renovables y por ende con una mayor sensibilidad socio-ambiental. Si bien gran parte de los ingresos fiscales que se generan en la zona provienen de la extracción petrolera, estas rentas no se han reflejado en mayor bienestar para la población de la zona. Paradójicamente, la Amazonía es la zona más pobre con relación a las otras regiones del país. Pero, además, es una zona con acuciantes problemas ambientales, muchos de ellos relacionados directamente con las actividades extractivas y otros tantos derivados de la colonización y la expansión de la frontera agrícola; y, la aculturación de los pueblos indígenas de la región y su inserción en la lógica del mercado¹.

Por otra parte, a partir de la aprobación en 2008 de la Constitución, la expectativa de lograr un mayor nivel de cumplimiento de la normativa ambiental se deriva de la existencia de un marco normativo amplio para la protección del ambiente y el ejercicio de los derechos ambientales, el cual no ha sido efectivamente aplicado por la falta de capacidades en el ámbito judicial respecto a los temas ambientales. Por lo tanto, se necesita desarrollar con urgencia capacidades en áreas clave relacionadas con la conservación y gestión ambiental, especialmente a nivel territorial. Las disposiciones ambientales contenidas en uno de los marcos constitucionales más avanzados a nivel internacional, podrían verse afectadas por una comprensión inadecuada e insuficiente de la legislación ambiental por parte de los actores que conforman el Poder Judicial.

A nivel territorial la capacidad institucional y los esfuerzos de los distintos actores son factores clave para contribuir a la efectividad de la aplicación del Derecho Ambiental y por ende a la conservación de ecosistemas frágiles y áreas ricas en biodiversidad. En este marco la Universidad de Los Hemisferios y su Centro Internacional de Investigaciones sobre Ambiente y Territorio (CIAT) se encuentra implementado el proyecto “Mejorando la aplicación del Derecho Ambiental en el Ecuador”, el cual tiene como objetivo contribuir al mejoramiento de la capacidad institucional del Poder Judicial para tomar decisiones fundamentadas sobre casos ambientales y así lograr una mayor protección ambiental a través de la aplicación efectiva del Derecho Ambiental. El proyecto es un esfuerzo conjunto a nivel bi-nacional con el Environmental Law Institute (ELI).

En Ecuador el área geográfica de intervención es la cuenca del río Napo, un ecosistema altamente sensible de gran valor ecológico. Si bien la cuenca limita con el Parque Nacional Yasuní -una Reserva Mundial de la Biosfera de la UNESCO- también está conectada a otras áreas protegidas como la Reserva Ecológica Antisana, el Parque Nacional Sumaco Napo Galeras y la Reserva Biológica Limoncocha, también designada sitio Ramsar. A pesar de su diversidad biológica insustituible, la cuenca se enfrenta a enormes amenazas. Dos ciudades situadas a lo largo de la cuenca del río Napo, Tena y Coca, carecen de sistemas sanitarios que causan una considerable contaminación del agua. Por otra parte, un número cada vez mayor de las operaciones hidrocarburíferas se localizan a lo largo de este río, el cual además aloja los últimos pueblos indígenas en aislamiento voluntario en el Ecuador. Además de éstas, también existe la necesidad de determinar el impacto real que las nuevas centrales hidroeléctricas construidas en la zona están causando a la cuenca hídrica y a la biodiversidad. Por otra parte, y al igual que en otras localidades de la RAE, las autoridades locales han priorizado a las industrias extractivas y al desarrollo de grandes obras de infraestructura por encima de los beneficios que a largo plazo puede ofrecer la biodiversidad.

En este contexto la publicación “Justicia Ambiental en el Ecuador: una mirada desde la cuenca del río Napo” recoge el proceso de investigación desarrollado, en el período 2017 - 2018, como un aporte relevante para

¹ Potes, V. (2010). Análisis de la aplicación del Derecho Ambiental en la Amazonía Ecuatoriana y el rol de las Fiscalías Ambientales. Quito: Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental.

comprender de una forma sistemática y estructurada tanto la problemática ambiental existente y las posibilidades y obstáculos de enfrentarlas a través de la aplicación del Derecho Ambiental, así como la situación que atraviesa la justicia ambiental en el Ecuador. Metodológicamente se utilizó un enfoque para la revisión articulada del marco normativo, político e institucional vigente, las capacidades institucionales, el desempeño de las prácticas cotidianas en la resolución de causas ambientales y las problemáticas y tensiones que se generan a nivel territorial. Como un aporte a la sociedad, la publicación identifica propuestas para mejorar la aplicación del Derecho Ambiental y el fortalecimiento institucional del sector justicia.

Finalmente, merecen un justo reconocimiento todos quienes hicieron posible que esta publicación sea una realidad, y que sin su iniciativa e interés por el tema hubiera sido posible. A la autora, Sofía Suárez; así como a los expertos que contribuyen en el proceso de revisión de pares, María Amparo Albán, Hugo Echeverría y Alejandra Rabasa, por sus insumos y aportes para fortalecer la calidad de la publicación. Al Environmental Law Institute y MacArthur Foundation, por todo su apoyo a esta iniciativa.

Si hablamos de justicia ambiental, el Poder Judicial desempeña un papel clave en la protección de comunidades y del ambiente; la reflexión en torno a su capacidad institucional y el conocimiento técnico de jueces, fiscales y demás operadores judiciales es fundamental, por lo que les invitamos a revisar la publicación, criticarla, retroalimentarla, y recomendar su lectura!

Daniel Barragán
Director
Centro Internacional de Investigaciones
sobre Ambiente y Territorio (CIAT)
Universidad de Los Hemisferios

INTRODUCCIÓN	12
1. PROBLEMÁTICA SOCIO-AMBIENTAL RELEVANTE PARA EL PROYECTO	14
1.1. Definición geográfica del área de estudio y caracterización ambiental	14
1.1.1. Caracterización de la Cuenca del Río Napo	14
1.1.2. Caracterización ambiental de las provincias	17
1.1.3. Caracterización socio-económica	19
1.1.4. Áreas Protegidas en la Cuenca del Río Napo	21
1.1.5. Sitios Ramsar en la Cuenca del Río Napo	27
1.1.6. Reservas de Biósfera.....	29
1.1.7. Servicios ambientales en la Cuenca del Río Napo	29
1.2. Identificación de las amenazas para la conservación de la biodiversidad	30
1.2.1. Amenazas en la Región Amazónica Ecuatoriana	30
1.2.2. Amenazas en la Demarcación Hidrográfica de Napo	32
1.2.3. Problemas ambientales en las provincias de Napo, Sucumbios y Orellana	33
1.2.4. Amenazas y vulnerabilidades en las Áreas Protegidas existentes en la Cuenca del Río Napo	34
2. MARCO JURÍDICO PARA LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE Y LA TUTELA DE DERECHOS AMBIENTALES	38
2.1. Instrumentos internacionales sobre protección del ambiente	38
2.2. Marco Constitucional	41
2.3. Legislación y políticas públicas expedidas específicamente con fines de protección ambiental y tutela de derechos ambientales	44
2.3.1. Legislación sobre biodiversidad y vida silvestre	44
2.3.2. Normativa sobre gestión ambiental y evaluación de impacto ambiental	45
2.3.3. Normativa sobre calidad ambiental y gestión integral de residuos y desechos	46

2.3.4 Nueva legislación ambiental	51
2.3.5. Políticas públicas	63
2.4 Legislación y políticas públicas que inciden directamente en la eficacia de la legislación ambiental o la tutela de derechos ambientales	59
2.4.1 Legislación sobre actividades agrarias y soberanía alimentaria	59
2.4.2 Legislación sobre Ordenamiento Territorial	64
2.4.3 Normativa sobre Turismo	65
2.4.4 Normativa sobre Hidrocarburos	65
2.4.5 Normativa sobre Minería	66
2.4.6. Políticas Públicas	67
3. MARCO INSTITUCIONAL	72
3.1 Marco institucional general	72
3.1.1 Funciones del Estado	72
3.1.2 Gobiernos Autónomos Descentralizados	75
3.2 Marco institucional para la protección del ambiente	76
3.2.1 Autoridad Ambiental Nacional	76
3.2.2 Consejos Sectoriales	77
3.2.3 Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental	77
3.2.4 Gobiernos Autónomos Descentralizados	78
3.3. Sistema judicial en el Ecuador	80
3.3.1 Órganos Judiciales	81
3.3.2 Órgano Administrativo.....	84
3.3.3 Órganos autónomos	86
3.3.4 Administración de la Justicia Constitucional	86

3.4. Sistema judicial nacional específicamente relevante para la protección del ambiente	88
3.4.1 Acciones y judicaturas competentes para conocer vulneraciones a los derechos ambientales y derechos de la naturaleza	88
3.4.2 Judicaturas especializadas en materia ambiental	98
3.4.3 Juzgados, jueces y personas de apoyo en las tareas de toma de decisiones judiciales	100
3.4.4 Perfil y formación académica de los operadores de justicia	104
3.4.5 Vinculación con instituciones científicas o académicas	110
3.4.6 Infraestructura, condiciones de trabajo y acceso a tecnología	116
4. TIPOLOGÍA DE CASOS QUE SE RESUELVEN EN LOS TRIBUNALES NACIONALES	118
4.1 Controversias sobre derechos humanos relacionados al ambiente y derechos de comunidades indígenas	118
4.2 Controversias relacionadas con infracciones administrativas a la legislación ambiental	121
4.3 Controversias relativas a delitos ambientales y daño ambiental	123
4.3.1. Ámbito penal	123
4.3.2 Ámbito civil	127
4.4 Controversias sobre derechos de pueblos y comunidades indígenas	129
4.4.1 Ámbito constitucional	130
4.4.2 Ámbito penal	131
5. ESTUDIOS DE CASO	133
5.1 Ámbito Civil	133
5.2 Ámbito Constitucional	140
5.2.1 Acción de protección	141
5.2.2 Medidas cautelares	149

5.3 Ámbito Penal	151
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	161
BIBLIOGRAFÍA	167
ANEXO 1	173
Mapas	
Mapa No. 1: Demarcación Hidrográfica de Napo	15
Mapa No. 2: Cuenca del Río Napo	16
Mapa No. 3: Áreas Protegidas de la Cuenca del Río Napo	22
Mapa No. 4: Áreas protegidas, bloques petroleros y concesiones mineras	35
Tablas	
Tabla No. 1: Pueblos y Nacionalidades Indígenas con presencia en la Cuenca del Río Napo	20
Tabla No. 2: Bloques petroleros dentro de Áreas Protegidas	35
Tabla No. 3: Vías dentro de Áreas Protegidas	36
Tabla No.4 Instrumentos Internacionales	39
Tabla No. 5: Principios ambientales constitucionales	43
Tabla No. 6: Competencias de los Órganos de Justicia Constitucional	87
Tabla No. 7: Judicaturas en las provincias de Napo, Orellana, Sucumbíos y Pichincha	101
Tabla No. 8: Tipos de Judicaturas en las provincias de la Cuenca del Río Napo	102
Tabla No. 9: Número de Jueces en las Provincias de Napo, Orellana, Sucumbíos y Pichincha	103
Tabla No. 10: Personal judicial en las Provincias de Napo, Orellana, Sucumbíos y Pichincha	103
Tabla No. 11: Peritos a nivel nacional del Ministerio del Ambiente	112
Tabla No. 12: Especialidades ambientales de los peritos a nivel nacional	113
Tabla No. 13: Peritos acreditados de las provincias de la Cuenca del Río Napo	114

Tabla No. 14: Acciones Constitucionales Generales	119
Tabla No. 15: Acciones Constitucionales relacionadas con derechos ambientales, colectivos y de la naturaleza	120
Tabla No. 16: Infracciones Administrativas	122
Tabla No. 17: Acciones por delitos ambientales	124
Tabla No. 18: Formas de Terminación de los procesos	126
Tabla No. 19: Acciones civiles por daño ambiental	128
Tabla No. 20: Acciones civiles por daño ambiental resueltas por la Corte Nacional de Justicia	129
Gráficos	
Gráfico No. 1: Función Judicial	81

Esta investigación forma parte del proyecto “Mejorando la aplicación del derecho ambiental en el Ecuador”, el cual tiene como objetivo contribuir al mejoramiento de la capacidad institucional del Poder Judicial para tomar decisiones fundamentadas sobre casos ambientales y así lograr una mayor protección ambiental a través de la aplicación efectiva del Derecho Ambiental.

El proyecto está compuesto por varios componentes; esta investigación corresponde al primer componente, a través del cual se realizará una evaluación de la justicia en el campo ambiental, que en Ecuador, es conocida por diversas instancias judiciales. El análisis se enfoca en la Cuenca del Río Napo, correspondiente a la Región Amazónica Ecuatoriana. Además, se analizará la institucionalidad y procesos de capacitación de los jueces. El propósito de esta evaluación es justamente contar con los elementos necesarios para desarrollar una malla curricular que sea usada en el componente de capacitación de los operadores de justicia.

La investigación está estructurada en cinco capítulos. El primer capítulo trata sobre la definición de la problemática socio-ambiental de la Cuenca del Río Napo, por lo cual, se realiza una descripción de la ubicación de la Cuenca, las provincias que forman parte de la Cuenca; también se realiza una descripción social y ambiental -incluyendo las áreas protegidas existentes en esta área y los servicios ambientales-, así como de las vulnerabilidades y amenazas a la biodiversidad existentes en esta región.

En el segundo capítulo se busca identificar y describir el marco jurídico para la protección del medio ambiente, la biodiversidad y los derechos ambientales, para lo cual se ha revisado los instrumentos internacionales, legislación y políticas públicas existentes relativos a la protección ambiental, tutela de derechos ambientales, biodiversidad, cambio climático, vida silvestre, gestión ambiental y otras temáticas que inciden directamente en la eficacia de la legislación ambiental, por ejemplo, legislación sobre minería, turismo, actividades agropecuarias, entre otros.

En el tercer capítulo se identifica el mapa institucional general y específico para la protección del ambiente, así como el marco institucional general de la Función Judicial y del sistema judicial específicamente relevante para la protección del medio ambiente.

El cuarto capítulo contiene una identificación de la tipología de casos y el tipo de controversias relacionadas con la protección del medio ambiente, la biodiversidad y la tutela de derechos ambientales que se resuelven en los tribunales nacionales.

El capítulo final se centra en el desarrollo de casos de estudios que permitan identificar las necesidades de fortalecimiento de capacidades respecto a la resolución de controversias relacionadas con la protección del medio ambiente, la biodiversidad y la tutela de derechos ambientales.



1. PROBLEMÁTICA SOCIO-AMBIENTAL RELEVANTE PARA EL PROYECTO

En este capítulo se define la problemática socio-ambiental de la Cuenca del Río Napo, que constituye el objeto de esta investigación. En esta sección se incluye la definición geográfica del área de estudio y su caracterización ambiental, con énfasis en los objetos de conservación y los servicios ambientales. En una segunda subsección se identifican las amenazas para la conservación de la biodiversidad en la Cuenca del Río Napo.

1.1. Definición geográfica del área de estudio y caracterización ambiental

La definición geográfica del área y la caracterización ambiental se ha realizado con base a los siguientes elementos: caracterización de la Cuenca del Río Napo; características ambientales de las provincias de Napo, Sucumbíos y Orellana; caracterización socio-económica de la región y de estas provincias; determinación de áreas protegidas, Sitios Ramsar, Reservas de Biósfera y otras áreas de conservación existentes en la Cuenca. Finaliza la sección con los servicios ambientales de la zona.

1.1.1. Caracterización de la Cuenca del Río Napo

La caracterización de la Cuenca del Río Napo se enfoca en la descripción de la localización geográfica, la caracterización física, vegetación y uso de la tierra.

Localización

La Cuenca del Río Napo se encuentra ubicada en la Región Amazónica Ecuatoriana. La RAE está compuesta por seis provincias con una extensión de 116.228,10 km² correspondiente al 45,47% del territorio nacional. (Plan Integral de la Amazonía, 2016).

A nivel nacional la gestión hídrica le compete a la Secretaría Nacional del Agua; con el fin de realizar una gestión integrada de los recursos hídricos de manera desconcentrada a través de demarcaciones hidrográficas, cuencas o subcuencas, SENAGUA ha definido nueve demarcaciones hidrográficas, las cuales constituyen unidades administrativas desconcentradas en lo administrativo y financiero, a través de las cuales SENAGUA ejerce la planificación y gestión integrada de los recursos hídricos¹.

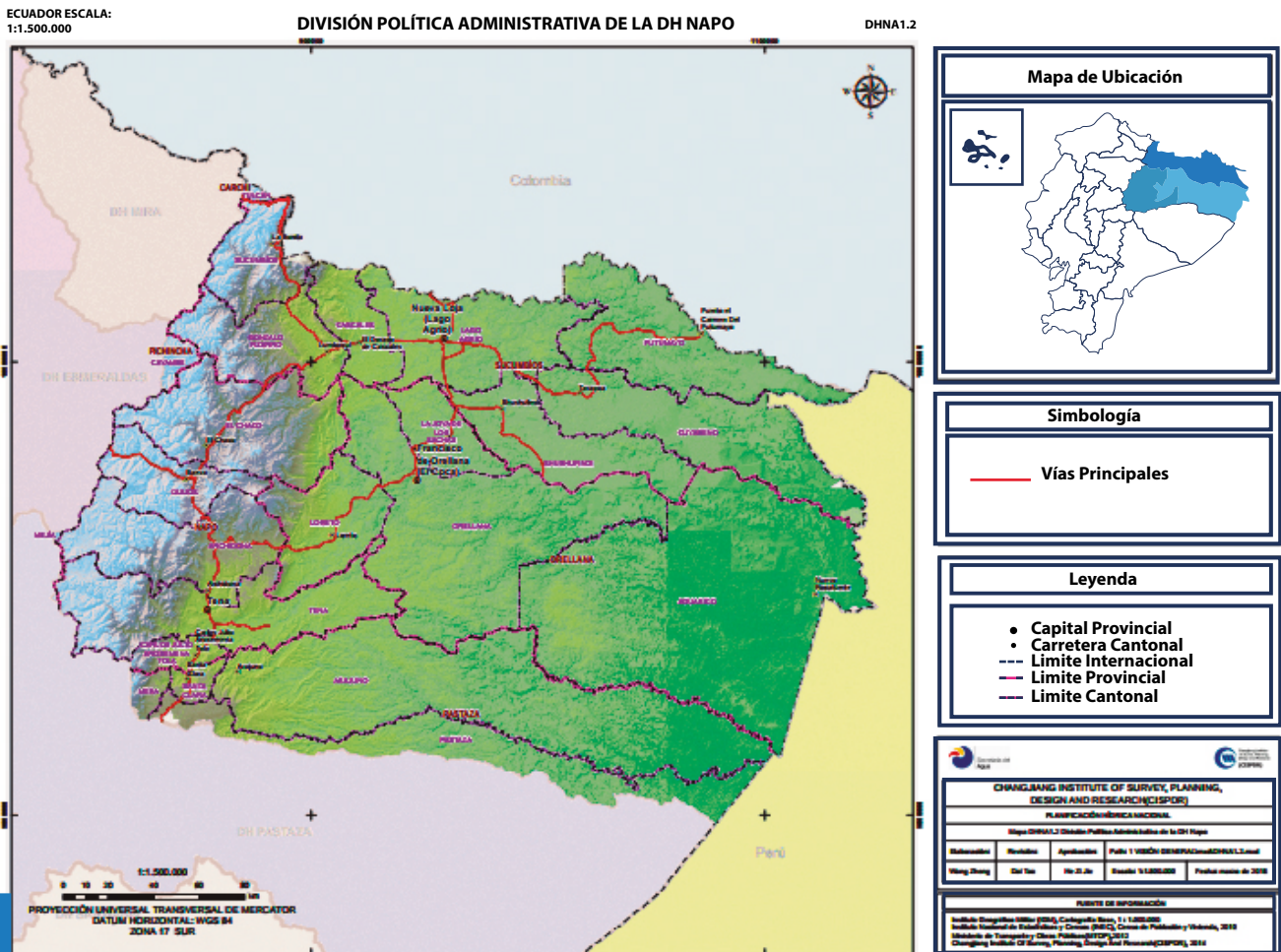
Una de estas unidades corresponde a la demarcación hidrográfica de Napo que tiene una extensión de 65.262km² y está conformada por siete cuencas que se corresponden con tres centros zonales de gestión hídrica en Puerto Francisco de Orellana, Tena y Nueva Loja² (dentro de las provincias de Orellana, Napo y Sucumbíos).

1 Decreto Ejecutivo No. 90, RO No. 52 de 22/10/2009.

2 Acuerdo Ministerial No. 66 "Delimitación demarcaciones hidrográficas", Art. 8.

Mapa No. 1:

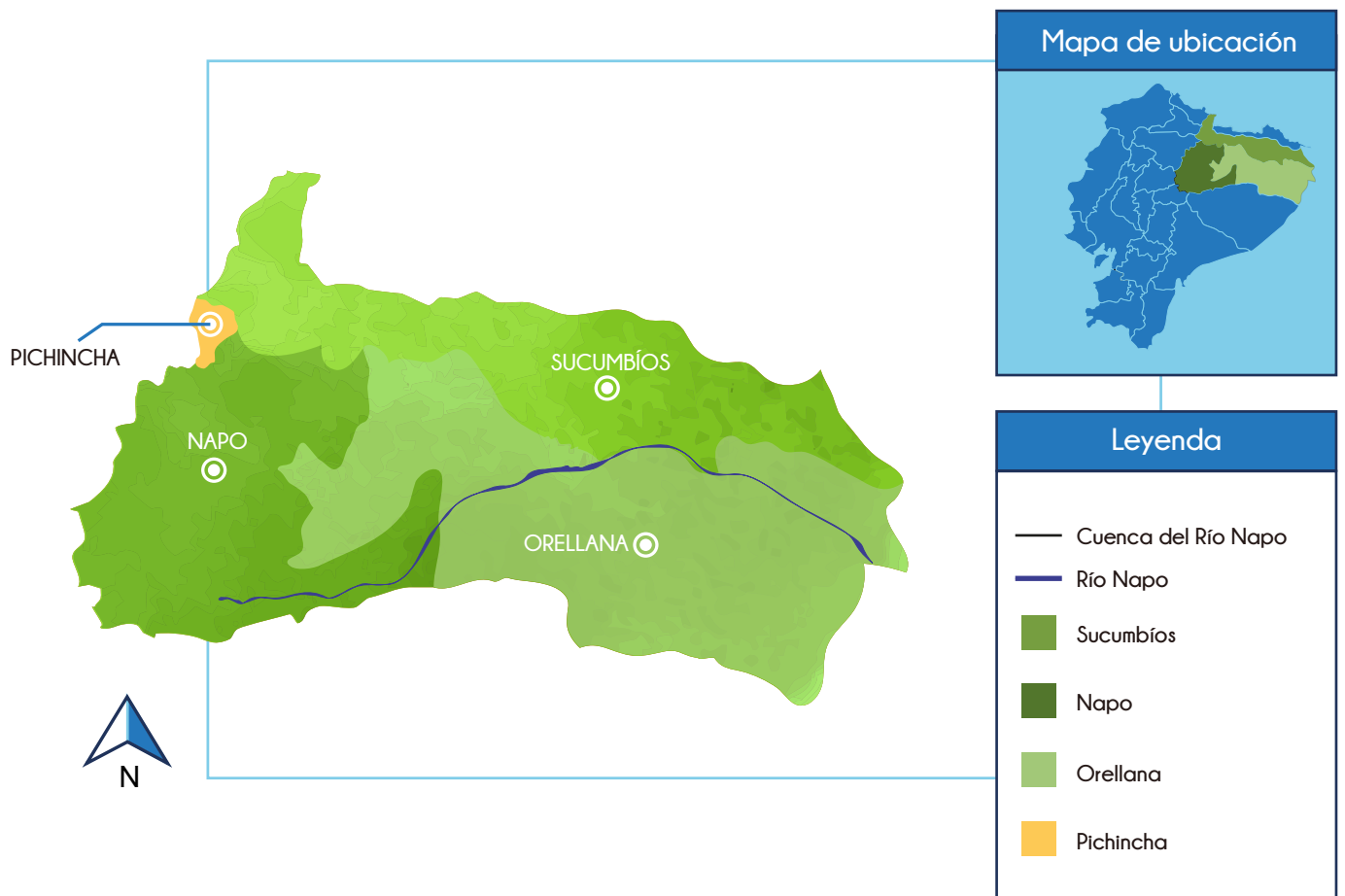
Demarcación Hidrográfica de Napo



Fuente: SENAGUA

El presente estudio se enfoca en la Cuenca del Río Napo que se encuentra dentro de la Demarcación Hidrográfica de Napo. La Cuenca Hidrográfica del Río Napo está ubicada al noreste del territorio continental ecuatoriano, en las provincias de Sucumbios, Napo y Orellana. Tiene un área de 46.683,57 Km², y su río principal es el río Napo, que tiene 1.300 Km de largo, de los cuales, los primeros 460 Km pertenecen a Ecuador (Laraque, et al., 2004).

Mapa No. 2: Cuenca del Río Napo



Fuente: Elaboración propia con base en la información territorial del Sistema Nacional de Información, 2017.

Al norte del país se encuentra la provincia de Sucumbíos con una extensión de 18.546 km² que corresponde al 15,5% del territorio de la Amazonía ecuatoriana; conforman esta provincia siete cantones (Cascales, Cuyabeno, Gonzalo Pizarro, Lago Agrio, Putumayo, Shushufindi y Sucumbíos). Napo está ubicada al sur de Sucumbíos y tiene una superficie de 13.271 km² equivalente a 10,7% del territorio de la región amazónica y está dividida en cinco cantones (Tena, Archidona, El Chaco, Quijos y Carlos Julio Arosemena Tola). Finalmente, Orellana, ubicada al este de Napo, tiene un área de 20.773 km² correspondiente al 18,6% de la Amazonía ecuatoriana y se conforma por cuatro cantones (Orellana, Aguarico, Loreto y Joya de los Sachas)³.

Caracterización física

La cuenca del Napo tiene una superficie total de 59.599,5 km², la cual representa el 91% de toda el área de la Demarcación Hidrográfica de Napo (CISPDR, 2016). La cuenca del río Napo se conforma por las subcuencas del río Aguarico, Cononaco, Nashiño, Tiputini, Coca, Payamino, Yasuni, Indilama, Curaray, Bueno y otros drenajes menores (GADP Orellana, 2015).

³ Plan Integral para la Amazonía, pgs. 19 - 20.

Los arroyos de las cabeceras de la cuenca se originan en altitudes superiores a los 5000 msnm, en los deshielos andinos, y descienden rápidamente hasta los 189 msnm, en la frontera con Perú (Laraque, et al., 2004). Además,

La cuenca del río Napo cruza dos sistemas hidrológicos bien definidos: su cabecera se encuentra en la cordillera de los Andes, bajo la influencia del sistema glaciar-nevado de la cordillera andina; después, desciende hacia el este (...), hacia el sistema húmedo de la Amazonia. El sistema glaciar-nevado de las montañas aporta un flujo continuo de agua para la parte superior del río (...), cuyo caudal, aguas abajo, se alimenta de las precipitaciones del sistema de la selva húmeda tropical de las partes bajas. (Armas & Lasso, 2011, p.124).

El Napo es el río más grande de Ecuador y un gran tributario del Amazonas (Armas & Lasso, 2011). Este río es alimentado por algunos ríos, entre ellos Lloculin y Jatunyacu, que bajan de la cordillera oriental de los Andes Ecuatorianos hasta el piedemonte donde se unen para formar el Río Napo, el cual al seguir su curso recibe aguas de los ríos Coca, Aguarico y Curaray y de forma posterior se adentra a la gran llanura Amazónica (Ministerio del Ambiente, 2012). Este río tiene una longitud de 1300 Km, de los cuales los primeros 460 Km se encuentran en territorio ecuatoriano (Laraque, et al., 2004).

Este constituye una fuente principal de agua para los numerosos asentamientos poblacionales cercanos al mismo, adicionalmente, las personas se sirven de él para transporte, pesca y turismo (Armas & Lasso, 2011).

■ Vegetación y fauna

La Cuenca del Napo cuenta con una gran diversidad de animales y plantas, entre ellas 17 tipos de vegetación; la cobertura vegetal se encuentra en buenas condiciones y representa el 86% del área de la cuenca. En cuanto a diversidad faunística existen 119 tipos de mamíferos, 435 tipos de aves y 152 especies de reptiles, de los cuales se encuentran amenazados 56 tipos de anfibios, 26 de mamíferos y 2 de reptiles (CISPDR, 2016).

■ Uso de la tierra

En toda la demarcación hidrográfica de Napo que comprende una superficie de 65.262 Km², el uso del suelo se distribuye de la siguiente manera: tierras cultivadas corresponde al 0,5%; pastos al 13,8%; tierra forestal al 72,9%; tierra urbana al 0,05%; área con agua superficial al 1,4% de la superficie. Los cultivos y pastizales abarcan un área relativamente pequeña y se ubican principalmente en los cantones de Shushufindi y Francisco de Orellana; las áreas de pastizal se distribuyen principalmente en los cantones de La Joya de los Sachas, Shushufindi y Lago Agrio; y las tierras forestales son el principal uso de tierra de la demarcación hidrográfica y se distribuyen ampliamente en la cuenca (CISPDR, 2016).

1.1.2. Caracterización ambiental de las provincias

En esta sección se describe para cada provincia las áreas protegidas que existen en su territorio, los servicios ambientales presentes y los recursos no renovables existentes en ellas.

■ Provincia de Napo

La provincia del Napo se encuentra en su totalidad dentro de la Cuenca del Río Napo. Cuenta con varias áreas de conservación conformando un total de 8.468,88 km² lo que representa el 71% del territorio provincial. Existen cuatro parques nacionales, dos reservas ecológicas, una reserva biológica, una reserva de biósfera, nueve bosques protectores, quince predios Socio Bosque colectivo y ciento treinta y cinco individuales. De estas áreas se destacan las siguientes áreas protegidas: Reserva Ecológica Antisana, Parque

Nacional Sumaco Napo-Galeras, Parque Nacional Cotopaxi, Parque Nacional Llanganates, Parque Nacional Cayambe Coca, Reserva Biológica Colonso Chalupas, Reserva de Biósfera Sumaco. Algunos de los bosques protectores son Colonso, Shitic e Inchillaqui, Wakamayus; también existen reservas privadas, entre ellas, Venecia, Yachana y La Cascada (GADP Napo, s/f).

Conforme al Código Orgánico del Ambiente los servicios ambientales “son el provecho, la utilidad o el beneficio que los ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos de la naturaleza producen y que son utilizados y aprovechados por la población”.

Los servicios ambientales más importantes que se generan en la provincia son los siguientes (GADP Napo, s/f):

- Provisión y regulación de agua para uso humano.
- Turismo y recreación.
- Provisión de alimentos.
- Ciencia y Educación (IKIAM).

Recursos naturales no renovables

En cuanto a recursos hidrocarburíferos en Napo existen ocho bloques petroleros con un área total de 130.004 Km²; también es una provincia rica en recursos mineros y cuenta en la actualidad con 72 concesiones de minerales metálicos, 117 de materiales de construcción, 7 de no metálicos y 6 de otras (GADP Napo, s/f).

Provincia de Orellana

La provincia de Orellana está ubicada en la vertiente del Amazonas dentro del sistema hidrográfico de la cuenca del Río Napo; conformada, a su vez, por las subcuencas hidrográficas de los ríos: Aguarico, Cononaco, Nashiño, Curaray, Coca, Yasuní, Tiputini, Payamino, Indillama, Bueno y los drenajes menores (PDOT Orellana).

En Orellana existen diversas áreas de conservación estatales, privadas y colectivas. Existen 4 áreas protegidas dentro del Patrimonio de Áreas Naturales del Estado, dos zonas intangibles y 11 áreas bajo el programa Socio Bosque, de las cuales una es de propiedad individual y las restantes son de propiedad colectiva.

Dentro de las áreas protegidas pertenecientes al Patrimonio de Áreas Naturales del Estado se encuentran el Parque Nacional Yasuní, Parque Nacional Sumaco Napo-Galeras, Reserva Biológica y Reserva de Producción de Fauna Cuyabeno; y, las zonas intangibles son la de Cuyabeno-Imuya y la de los Tagaeri-Taromenane.

Estas áreas de conservación cubren una extensión de 14.875,87 km² en la provincia, lo cual es equivalente al 71.61% del territorio provincial.

Recursos naturales no renovables

En la Provincia de Orellana las operaciones hidrocarburíferas iniciaron en los años 60. En la actualidad existen 22 bloques petroleros que cubren una extensión de 2.057.933,05 has. Respecto a los recursos mineros existen 55 concesiones en toda la provincia y principalmente se extrae materiales pétreos (piedras y áridos) en un porcentaje de 87%, no metálicos en un 4% y metálicos equivalente a 4% de la extracción.

Provincia de Sucumbíos

En la provincia de Sucumbíos la Cuenca del Río Napo ocupa la parte sur de la provincia en el límite actual con la provincia de Orellana; ésta está constituida por las subcuencas de los ríos Aguarico, Quijos - Coca y

“Drenajes al Napo”. (Gobierno Provincial de Sucumbíos, 2012).

Cuenta con diversas áreas protegidas, de ellas tres corresponden al patrimonio estatal de áreas protegidas: Parque Nacional Cayambe-Coca, Reserva Biológica Limoncocha, Reserva de Producción Faunística Cuyabeno. Una Reserva de Biósfera: Reserva de Biósfera Sumaco-Napo-Galeras, y, además en esta provincia se encuentra la Zona Intangible de Conservación Cuyabeno-Imuya. Estas áreas protegidas suman una extensión de 544.350,96 has –existiendo un parque nacional que es compartido por otras provincias. Además, existen siete bosques protectores los cuales cubren una extensión de 184.755,36 has. Aproximadamente el 60% de la superficie de la Provincia corresponde a áreas protegidas (GADP Sucumbíos, 2007 - 2017).

Recursos naturales no renovables

En la Provincia de Sucumbíos respecto a minería se observa una mayor actividad en relación a minería no metálica a través de la explotación minera de materiales de construcción y en menor medida existen concesiones para la explotación de minerales metálicos en tres parroquias de la provincia (GADP Sucumbíos, 2007 - 2017).

En contraste, los recursos petroleros en la provincia cuentan con una larga historia de aprovechamiento. En la provincia existen cuatro compañías a cargo de la extracción del petróleo localizadas en cinco cantones: Lago Agrio, Shushufindi, Putumayo, Cuyabeno y Cascales, de los cuales Shushufindi es el que cuenta con mayor porcentaje de producción diaria de petróleo (46%) (GADP Sucumbíos, 2007 - 2017).

1.1.3. Caracterización socio-económica

Esta sección ha sido subdividida en dos partes, en primer lugar se realiza una caracterización social y en segundo lugar una referencia a las actividades económicas. En la sección de la caracterización social se describe la población existente en las provincias, así como las nacionalidades indígenas y zonas intangibles existentes. En la sección de las actividades económicas se describen las principales actividades e industrias en las provincias de la Cuenca.

Caracterización social

La Región Amazónica Ecuatoriana tiene una población total de 739.814 habitantes; en la provincia de Napo hay 103.697 habitantes, Sucumbíos cuenta con 176.472 habitantes y Orellana con 136.396 habitantes (INEC, 2010). La población total de estas tres provincias corresponde a 416.565 que equivale al 56% de toda la población de la región amazónica.

Además la región amazónica se caracteriza por su gran diversidad cultural ya que se encuentran 11 de las 15 nacionalidades indígenas presentes en el Ecuador. En las provincias parte del estudio se encuentran seis pueblos y nacionalidades indígenas:

**Tabla No. 1:
Pueblos y Nacionalidades Indígenas
con presencia en la Cuenca del Río Napo**

PUEBLO / NACIONALIDAD INDÍGENA	PROVINCIA
Ai Cofán Secoya Siona	Sucumbíos
Huaorani	Orellana, Pastaza, Napo.
Shuar	Morona, Zamora, Pastaza, Napo, Orellana, Sucumbíos, Guayas, Esmeraldas.
Kichwa Amazonía	Sucumbíos, Orellana, Napo y Pastaza.

Fuente: Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador

Según el censo de 2010 respecto a la auto-identificación de la etnia en la Provincia de Sucumbíos el 13,4% considera ser indígena frente al 75% de la población que se considera mestizo; en Napo el 56,8% de la población se identifica como indígena y solamente el 38,1% se identifica mestizo, y, en Orellana el 31,8% de la población se auto-identifica como indígena mientras el 57,5% como mestizo (INEC, 2010).

Además de estas nacionalidades indígenas también existen poblaciones indígenas no contactadas para quienes el Estado ha declarado zonas intangibles con el fin de proteger sus derechos.

Una de estas zonas intangibles es la de los grupos Huaorani conocidos como Tagaeri Taromenane. La declaración de la zona intangible se la realizó en 1999⁴ y la zona fue delimitada en 2007⁵. En esta zona de conservación se encuentra vedada a perpetuidad todo tipo de actividad extractiva.

La zona intangible comprende 758.051 has y abarca las parroquias de Cononaco y Nuevo Rocafuerte, cantón Aguarico, provincia de Orellana y la parroquia de Curaray, cantón Pastaza, provincia de Pastaza.

De forma adicional se ha establecido una zona de amortiguamiento contigua a la zona intangible de diez kilómetros de ancho cuyo fin es constituir un área adicional de protección; en esta área están prohibidas las actividades extractivas de productos forestales, las concesiones mineras y obras de infraestructura.

La otra zona intangible es la zona Cuyabeno-Imuya en la que habitan los pueblos indígenas Quichua, Siona y Cofán. Se encuentra ubicada dentro de la Reserva de Producción Faunística Cuyabeno en las provincias de Sucumbíos y Orellana y tiene un área aproximada de 435.500 has. En esta zona intangible también se encuentra vedada todo tipo de actividad extractiva⁶.

4 Decreto Ejecutivo No. 552, ROS No. 121 de 02/02/1999.

5 Decreto Ejecutivo No. 2187, RO No. 1 de 16/01/2007.

6 Decreto Ejecutivo No. 551, ROS No. 121 de 02/02/1999.

■ Actividades económicas

En la Cuenca del Río Napo las principales actividades económicas se han dirigido tradicionalmente a la actividad agrícola y pecuaria y en mayor medida por la actividad hidrocarburífera. Sin embargo, en los últimos años se acusa un repunte de la industria turística y minera. En la demarcación, el suelo es muy adecuado para la producción agrícola; en cuanto a las industrias se encuentran presentes la industria petrolera, manufacturera, construcción, energía eléctrica y minera y la mayoría de productos son de primera transformación e intermedios (CISPDR, 2016).

En la Provincia de Napo las principales ocupaciones de la población son la agricultura y trabajos calificados; ocupaciones elementales; oficiales, operarios y artesanos; trabajadores de servicios y vendedores; operadores de instalaciones y maquinaria; profesionales, científicos e intelectuales y personal de apoyo administrativo (Fascículo Provincial Napo, 2010)

Por otro lado, en 2010 la actividad económica principal de la provincia es la producción de materia prima sin valor agregado equivalente al 0,06% del Valor Agregado Bruto; el mayor rubro se genera de la actividad servicios con el 85,08%, seguida del sector primario (agricultura, ganadería y pesca) con un porcentaje de 13,45 y el sector industrial manufacturero con 1,7% (GADP Napo, s/f).

En la Provincia de Orellana las principales ocupaciones de la población son la agricultura y trabajos calificados; ocupaciones elementales; trabajadores de servicios y vendedores; técnicos y profesionales de nivel medio (INEC, Orellana, 2010).

En Orellana la actividad económica que sobresale es la extracción petrolera y minera (sector primario) con un monto que representa el 95,88% de los ingresos de la provincia; le siguen el sector terciario con 3,59% del Valor Agregado Bruto y finalmente el sector secundario con un aporte al VAB del 0,54%.

El VAB por rama de actividad en el 2011 estaba compuesto en primer lugar por las actividades de minas y canteras, seguidas por actividades de administración pública y muy de cerca por la agricultura, ganadería, silvicultura y pesca; en último lugar se encuentra la actividad manufacturera.

En la provincia de Sucumbíos las principales ocupaciones de la población son la agricultura y trabajos calificados; ocupaciones elementales; oficiales, operarios y artesanos; trabajadores de servicios y vendedores y personal administrativo (INEC, Sucumbíos, 2010).

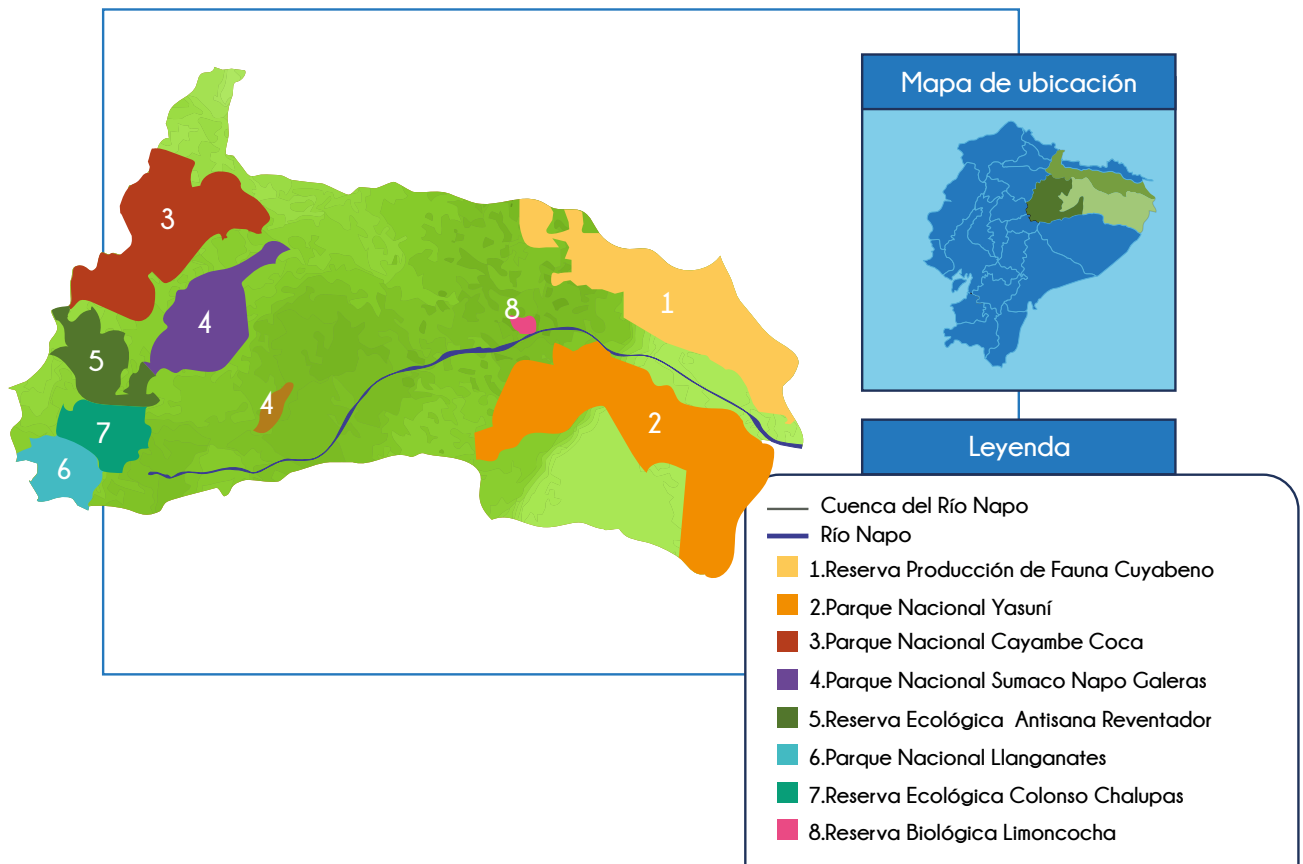
Respecto al uso del suelo se puede observar un mosaico compuesto por vegetación natural, pastizales, cultivos de ciclo corto, arboricultura tropical y arbustos, los cuales suman un área de 18.154 km². Adicionalmente se desarrollan actividades pecuarias y piscícolas; parte de la economía de la provincia también gira alrededor del aprovechamiento y comercialización de productos forestales maderables. En la provincia hay pocas actividades agroindustriales, no obstante, una que se destaca es el cultivo de palma africana para la obtención de aceite de palma (GADP Sucumbíos, 2007 - 2017).

1.1.4. Áreas Protegidas en la Cuenca del Río Napo

En la Cuenca del Río Napo o intersecando la misma se han establecido ocho áreas protegidas. Existen cuatro Parques Nacionales, dos Reservas Biológicas, una Reserva Ecológica y una Reserva de Producción Faunística.

Mapa No. 3:

Áreas Protegidas de la Cuenca del Río Napo



Fuente: Elaboración propia con base en la información territorial del Sistema Nacional de Información, 2017

Reserva de Producción de Fauna Cuyabeno

La Reserva de Producción de Fauna Cuyabeno, se encuentra ubicada al noreste del territorio ecuatoriano en las provincias de Sucumbios y Orellana. Forma parte de los cantones Cuyabeno, Putumayo, Lago Agrio (Sucumbios) y Aguarico (Orellana) (Ministerio del Ambiente, 2012). Fue establecida en 1979, y actualmente cuenta con una extensión de 590.112 has (Borbor, 2016).

Dentro de la Reserva habitan las nacionalidades indígenas Siona, Secoya, Cofán, Kichwa y Shuar (Ministerio del Ambiente, 2012). Las nacionalidades Siona y Secoya han habitado esta zona desde tiempos ancestrales, mientras que las nacionalidades Cofán, Kichwa y Shuar se asentaron en la Reserva debido a procesos de migración (Borbor, 2016).

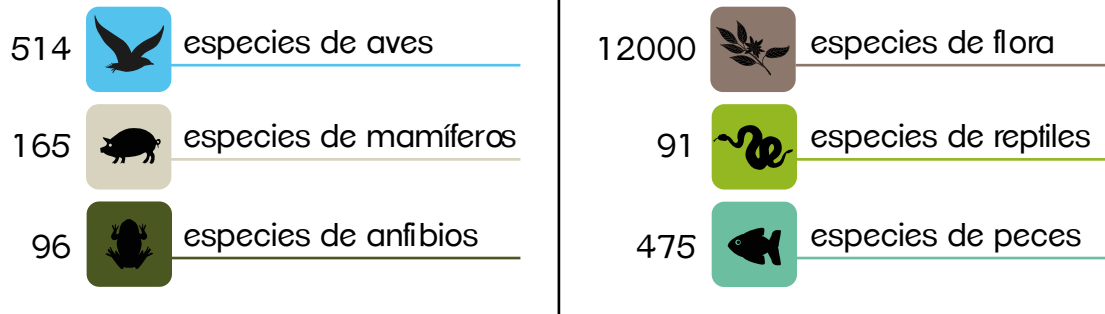
En 1999 se creó, mediante Decreto, la Zona Intangible Cuyabeno-Imuya que incluye parte de la Reserva de Producción de Fauna Cuyabeno, con una superficie aproximada de 453.500 has. Dicha zona intangible tiene como objetivo impedir todo tipo de actividad extractiva petrolera, y garantizar el ejercicio de los derechos colectivos de las comunidades Kichwa, Siona y Cofán (Ministerio del Ambiente, 2012).

En la Reserva reside el sistema lacustre más grande del país. Además constituye un ecosistema con alta variedad de flora y fauna, siendo considerada como una de zona con gran biodiversidad. (Ministerio del Ambiente, 2012).

En ella se ha registrado la mayor diversidad de árboles del mundo: 473 especies por hectárea. Ha sido considerada una de las áreas protegidas más importantes del Ecuador por su alta diversidad biológica y

cultural y por los servicios ambientales y beneficios económicos directos e indirectos que provee (Araya & Huberts, 2000).

En cuanto a la biodiversidad posee (Ministerio del Ambiente, 2012; Araya & Huberts, 2000; Ministerio del Ambiente, 2015):

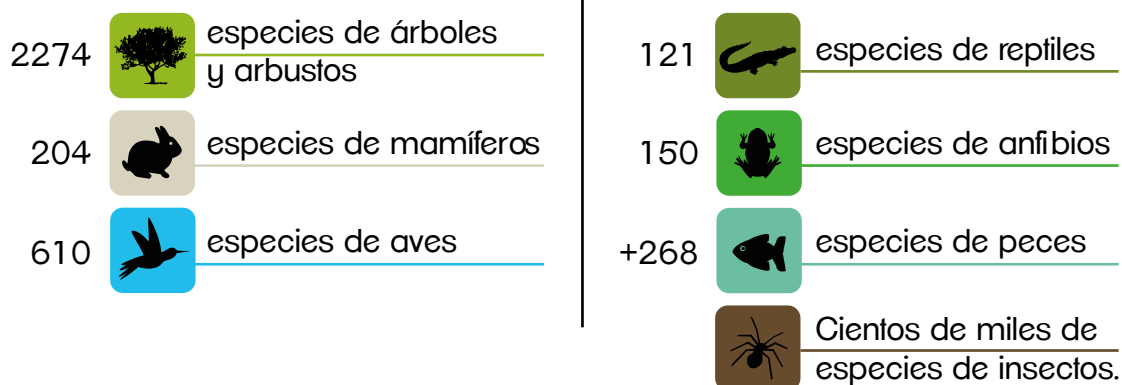


Parque Nacional Yasuní

El Parque Nacional Yasuní (PNY) está situado en el centro oriente de la Región Amazónica Ecuatoriana, en las provincias de Orellana y Pastaza, entre los ríos Napo y Curaray (MAE, 2011). Fue creado en 1979 y es el área protegida de mayor extensión con 1'022.736 has (MAE, 2011).

En el Yasuní se han reportado cifras tan altas de biodiversidad de flora y fauna, y es considerado uno de los lugares con mayor biodiversidad del planeta (MAE, 2011); además “representa una de las mayores áreas protegidas de bosque intacto para muchas especies sensibles que necesitan grandes extensiones de hábitat y que se incluyen en Listas Rojas de especies amenazadas” (UICN, 2010; Tirira, 2011, citados por Durango, 2011).

Se hace esfuerzos constantes para estimar el número de especies que habitan el Parque Nacional Yasuní, y este número continúa en aumento. Según el MAE, hasta 2011 había (MAE, 2011):



Dentro del Parque y de su área de influencia habitan las nacionalidades indígenas Waorani, Kichua y Shuar; los pueblos indígenas waoranis en aislamiento voluntario Tagaeri y Taromenane; y colonos que han migrado desde diferentes partes del Ecuador, por lo que el Yasuní “es una región de gran diversidad social y cultural” (Durango, 2011, p.30). Para la mayoría de los habitantes del Parque, el área protegida y la zona de amortiguamiento representan su principal modo de vida, lo que ha dado paso a que, dentro del mismo se lleven a cabo ciertas actividades ilegales, en detrimento del ecosistema, tales como tala, cacería y pesca (MAE, 2011).

Explotación petrolera dentro del PNY

Por mandato constitucional dentro de las áreas protegidas y zonas intangibles está prohibida la realización de actividades extractivas de recursos no renovables, incluida la explotación forestal. No obstante, se ha previsto una excepción a través de la cual se podría realizar estas actividades, para lo cual se requiere que el Presidente de la República realice una petición fundamentada a la Asamblea Nacional para que se declare el interés nacional de realizar estas actividades⁷.

Durante varios años existió la iniciativa Yasuní ITT promovida por el gobierno y que tenía como fin dejar el crudo que se encuentra en este Parque Nacional bajo tierra indefinidamente, con la condición de que la comunidad internacional realizara un aporte financiero de al menos la mitad de las utilidades que recibiría el Estado si se realizara la extracción del crudo (Larrea, s/f).

No se logró recaudar la totalidad de los fondos esperados por el gobierno a través de la Iniciativa Yasuní ITT, por lo que el Presidente inició el trámite para que se declarara de interés nacional la explotación hidrocarburífera en el Parque Nacional Yasuní.

En octubre de 2013 la Asamblea Nacional expidió una resolución legislativa mediante la cual declara de interés nacional la explotación de los bloques 31 y 43 del Parque Nacional Yasuní en una extensión no mayor al 1/1000 de la superficie actual del Parque⁸. Se excluye de la declaratoria la realización de actividades extractivas en la zona intangible Tagaeri-Taromenane, y, se establece que en el caso de avistamiento de personas de pueblos en aislamiento voluntario se deben suspender las actividades y aplicar los protocolos correspondientes para precautelar sus derechos.

Las condiciones para realizar dicha explotación comprenden:

- Contar con un sistema de monitoreo integral de las actividades extractivas autorizadas en los bloques 31 y 43 con el fin de precautelar los derechos de las comunidades y pueblos indígenas y especialmente de los pueblos en aislamiento voluntario.
- Implementar un programa de investigación sobre el patrimonio cultural y natural existente en el parque.
- Garantizar que el titular y responsable de la operación de los bloques sea la empresa pública nacional de petróleos, la cual debe asegurar el cumplimiento de los máximos estándares sociales, tecnológicos y ambientales.
- Facilitar las condiciones para la constitución de observatorios y veedurías ciudadanas que realicen seguimiento a las actividades de explotación y los lineamientos establecidos en la resolución de la Asamblea.
- Fortalecer la inversión del Plan de Manejo del Parque Nacional Yasuní.
- Impulsar una política de industrialización y procesamiento del crudo.
- Cumplir con los derechos colectivos de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas y con el procedimiento de la consulta previa.
- Informar semestralmente a la Asamblea sobre el cumplimiento de la declaración de interés nacional.

⁷ Constitución, Art. 407.

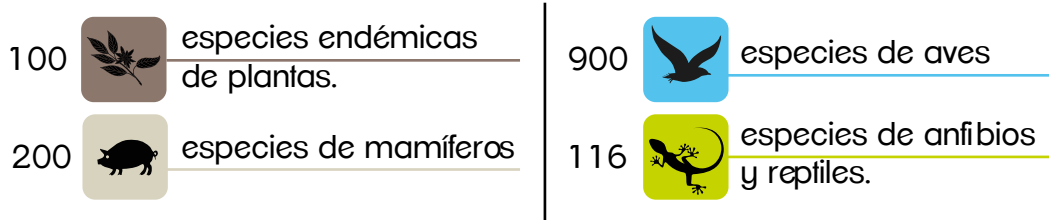
⁸ Resolución Legislativa No. 0, ROS No. 106 de 22/10/2013.

Parque Nacional Cayambe Coca

El Parque Nacional Cayambe Coca se encuentra ubicado al noreste del país, en las estribaciones de la Cordillera Oriental de los Andes y de las Llanuras del Pie de Monte subandino y amazónico. Ocupa parte de las provincias de Imbabura, Napo, Pichincha y Sucumbíos y los cantones de Pimampiro en Imbabura; El Chaco y Quijos en Napo; Cayambe y Quito en Pichincha, y, Sucumbíos Alto y Gonzalo Pizarro en Sucumbíos (MAE). Tiene una extensión de 404.103 ha.

Inicialmente esta área fue creada como Reserva Ecológica (Reserva Ecológica Cayambe Coca) el 17 de noviembre de 1970; posteriormente, en septiembre de 2010 se cambió la categoría de la Reserva a Parque Nacional Cayambe Coca⁹.

Es considerada como un área con gran diversidad de flora y fauna silvestre y una elevada representatividad de ecosistemas, principalmente páramos y humedales. En el PNCC existen:



En el existen asentamientos humanos de comunidades indígenas de Oyacachi y Sinangoe. La comunidad de Oyacachi ocupa un territorio ancestral de 44.500 ha que corresponde al 11,04% de la superficie del Parque. La comunidad Sinangoe corresponde a la comunidad ancestral Cofán que se encuentra en la parte de Sucumbíos. Estas comunidades dependen de los recursos del Parque sobre los que tienen derechos ancestrales (MAE).

Parque Nacional Sumaco Napo Galeras

El Parque Nacional Sumaco Napo Galeras se ubica en las estribaciones de las cordilleras oriental de los Andes y subandina y en las llanuras del pie de monte subandino y amazónico, ocupando la parte este de la provincia de Napo y la parte oeste de la provincia de Orellana (Ministerio del Ambiente, 2013).

El Parque fue creado en 1994 y cuenta con una extensión de 205.751,55 has; en noviembre de 2000 se declaró un total de 931.930 has como Reserva de Biósfera que comprende el Parque Nacional –zona núcleo– y las zonas de amortiguamiento e influencia (Ministerio del Ambiente, 2013).

El Parque Nacional Sumaco Napo Galeras está constituido por dos sectores. Primero está el sector de Sumaco, conformado por los volcanes Sumaco, Cerro Negro y Pan de Azúcar, desde donde nace el sistema hidrográfico que vierte sus aguas a los ríos Napo y Coca. El segundo sector es la cordillera Napo-Galeras cuyos flancos constituyen un área rica en manantiales y vertientes, cuyo valor cultural es de gran importancia para el pueblo Kichwa amazónico que la considera sitio sagrado y practica en ella diferentes tipos de rituales. Este Parque cuenta con 872 especies de aves y 6000 especies de plantas vasculares (Ministerio del Ambiente, 2013).

En la parte norte del Parque existen habitantes pertenecientes al pueblo Kichwa. Se dedican al cultivo de yuca, plátano, maíz y frutales como productos básicos de subsistencia y cuyo excedente se comercializa en Lumbaquí (Ministerio del Ambiente, 2013).

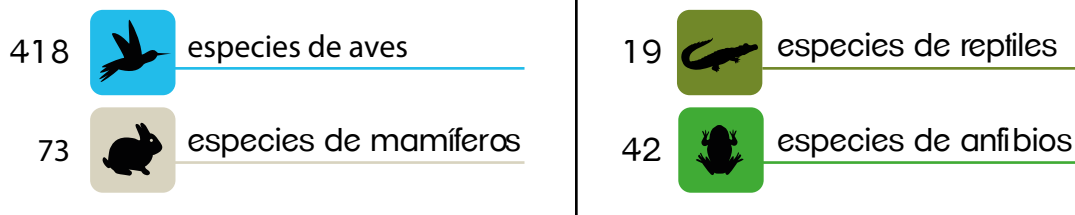
⁹ Acuerdo Ministerial No. 105, RO No. 283 de 21/09/2010.

Reserva Ecológica Antisana

La Reserva Ecológica Antisana está situada en la vertiente oriental de la Cordillera de los Andes, en las provincias de Napo y Pichincha. Está dominada por uno de los volcanes más importantes de los Andes Ecuatorianos: el Antisana (5758 m.s.n.m.). Ocupa además, las estribaciones orientales de la Cordillera de los Andes que constituyen la cuenca alta del Río Napo y Río Coca. La Reserva comprende un área de 120.000 ha, distribuidas en un rango altitudinal que va de los 1400 a los 5758 m.s.n.m. (Fundación Antisana, 2002; Ministerio del Ambiente, 2015).

La Reserva Ecológica Antisana fue creada el 21 de julio de 1993. Los humedales de altura y los bosques de la Reserva tienen un valor ecológico especial, por ser de allí de donde proviene la mayor parte del agua de uso doméstico consumida en la ciudad de Quito (Fundación Antisana, 2002).

Esta zona cuenta con una alta tasa de biodiversidad y endemismo (Fundación Antisana, 2002):



Parque Nacional Llanganates

El Parque Nacional Llanganates se encuentra en la jurisdicción territorial de las provincias de Tungurahua, Napo, Pastaza y Cotopaxi (un 90% del área se encuentra en las provincias de Tungurahua y Napo). Fue declarado como tal en 1996 y tiene una superficie de 219.931,81 ha (Ministerio del Ambiente, 2013).

El agua es definitivamente el factor que caracteriza a los Llanganates, debido a la alta precipitación y las neblinas frecuentes, propias del lugar. Tiene un complejo de más de 200 lagunas que proveen agua a la sierra centro. La región está conformada por vertientes que originan las cuencas hidrográficas de los ríos Napo y Pastaza. Son varios los usuarios del agua proveniente del Parque; la mayor parte del agua es usada para la producción hidroeléctrica con un 88,54% del total concesionado, seguido de riego con el 11,10%, y el resto de usos (abrevadero, agua potable, uso doméstico y piscícola) con apenas un 0,36% (Ministerio del Ambiente, 2013).

Dentro del Parque Nacional Llanganates hay algunos asentamientos poblados. En las Provincias de Pastaza y Napo, los colonos y comunidades indígenas kichwas que se relacionan con el área, acceden de manera limitada a los bienes y servicios de los bosques de estribaciones, debido al difícil acceso geográfico.

El Parque cuenta con las siguientes especies (Ministerio del Ambiente, 2013):



Reserva Biológica Colonso Chalupas

La Reserva Biológica Colonso Chalupas se ubica en los cantones Archidona y Tena, en la provincia de Napo, entre la Reserva Ecológica Antisana y el Parque Nacional Llanganates, conformando un corredor rural en la zona alta de la cuenca amazónica, albergando ecosistemas que van desde las partes más altas del páramo hasta las tierras bajas de la Amazonía. Fue creada en el año 2014 y tiene una extensión de 93.246 ha (Ministerio del Ambiente, 2014).

La reserva protege principalmente páramos y bosques montanos de las estribaciones amazónicas y en ella existe gran variedad de aves y anfibios; tiene una topografía bastante irregular y presenta fuertes pendientes y numerosas quebradas que recogen la precipitación de los bosques, alimentando caudalosos y cristalinos ríos que forman parte de la vertiente oriental de la cordillera de los Andes. Es por esta razón que brinda servicios ambientales importantes para la provincia de Napo, principalmente relacionados con la provisión de agua (Ministerio del Ambiente, 2014).

Dentro de la Reserva no existen centros poblados, sin embargo, en la zona de amortiguamiento hay poblaciones kichwas y mestizas que se dedican a actividades agrícolas y pecuarias (Ministerio del Ambiente, 2014).

Reserva Biológica Limoncocha

La Reserva Biológica Limoncocha se ubica en la provincia de Sucumbios, cantón Shushufindi, parroquia Limoncocha, en el nororiente de la Región Amazónica Ecuatoriana. Fue declarada como tal en 1985 y cuenta con un área de 4.613,25 ha. En 1998 la Reserva fue incluida como un Sitio Ramsar (Humedal de Importancia Internacional) bajo la Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional - Convención Ramsar (Ulloa; Armas & Lasso, 2011).

En las zonas de amortiguamiento de la Reserva se encuentran las siguientes comunidades Kichwa: Santa Elena, Río Jivino, Limoncocha, San Gabriel, Itaya, Pompeya, Indallama, San Antonio y 1ro de Septiembre. Las comunidades que se encuentran a la orilla del río Napo, en apariencia, guardan una relación más estrecha con Limoncocha y con los recursos de esta Reserva Biológica, mientras que las comunidades que se encuentran en la zona de amortiguamiento, al sur del Napo, estarían más ligadas a la dinámica que se genera en el Parque Nacional Yasuní (Armas & Lasso, 2011).

En términos de biodiversidad se encuentran las siguientes especies (Armas & Lasso, 2011):



1.1.5. Sitios Ramsar en la Cuenca del Río Napo

Los Sitios Ramsar son áreas que se han designado conforme a la Convención relativa a los Humedales de Importancia Internacional Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas (Convención Ramsar); por su gran valor, debido a sus características ecológicas y servicios ambientales que proveen forman parte de la Lista de Humedales de Importancia Internacional.

En la Cuenca del Río Napo existen tres Sitios Ramsar, dos de ellos se encuentran totalmente dentro de áreas protegidas y el tercero, y recién designado, abarca dos áreas protegidas.

■ Complejo de Humedales Ñucanchi Turupamba

El complejo del sistema de humedales es una zona de páramos hídricos ubicado dentro de la parte suroeste del Parque Nacional Cayambe Coca. Incluye las regiones que forman parte de las estribaciones de la cordillera oriental de los Andes, en donde predominan las formaciones de páramo muy húmedo. Alrededor del 83,75% de la superficie se encuentra en la zona oriental, bajo competencia de la provincia de Napo y el 16,25% en la zona occidental de la provincia de Pichincha (Lasso & Tacoamán, 2006).

Este Sitio Ramsar tiene una superficie total de 12.290 ha y está integrado por varias microcuencas y subcuencas. En la zona alta del complejo se origina el Río Oyacachi; en la parte media baja nace el Río Chalpi Grande y al Río Papallacta, los cuales forman el Río Coca y el Quijos que son parte de la cuenca del Río Napo. Tiene gran importancia a nivel local para riego tierras abajo, actividades agrícolas y distribución de agua para consumo doméstico. Su importancia a nivel nacional radica en la generación de energía eléctrica y agua potable, ganadería, pesca y mantenimiento de piscinas para criadero de truchas (Lasso & Tacoamán, 2006).

■ Reserva Biológica Limoncocha

La Reserva Biológica Limoncocha fue designada como Sitio Ramsar el 10 de julio de 1998. Tiene un área total de 4.613 ha. El sitio incluye bosques inundados estacionalmente y pantanos permanentes y temporalmente inundados, mientras que la zona de la laguna es predominantemente bosque húmedo tropical. Existe una abundancia de especies de flora, 41 especies de peces, 464 especies de pájaros y 8 especies de primates (Lasso, 1998).

■ Complejo de Humedales Cuyabeno-Lagartococha

Este sitio ha sido incluido en la Lista de Humedales de Importancia Internacional el 24 de agosto de 2017; cubre dos de las áreas protegidas más importantes del Ecuador: la Reserva de Producción de Fauna Cuyabeno y del Parque Nacional Yasuní que cubren una extensión de 700.000 ha y a la vez crean un importante corredor de conectividad entre las cuencas de los ríos Aguarico, Lagartococha, Napo y Yasuní (WWF, 2017).

Este sitio cuenta con una gran biodiversidad de flora y fauna, con más de 200 especies de anfibios y reptiles, 600 especies de aves y 167 especies de mamíferos que habitan en el sitio; varias de estas especies se encuentran amenazadas como el delfín de río, la nutria gigante y el manatí. En relación a las especies de peces aún no se ha podido determinar todas las especies que existen (WWF, 2017).

Estos humedales son importantes para las poblaciones locales ya que les proveen de alimentos, pero también tienen un papel importante en relación a la movilidad e interconexión de las comunidades del sector, ya que el principal modo de transporte es la vía acuática. Finalmente, este complejo de humedales además se destaca por su importancia hídrica y la regulación del clima (WWF, 2017).

A nivel nacional existían 18 Sitios Ramsar, previo a la designación del Complejo de Humedales Cuyabeno-Lagartococha, los cuales abarcaban una superficie de 209.815 ha. La designación de este complejo de humedales lo convierte en el humedal número 19 y agrega una superficie de 770.000 ha a los Sitios Ramsar ya existentes. Este humedal se convierte en el más extenso a nivel nacional, además de que supera tres veces la totalidad de la superficie designada bajo esta categoría de los 18 Sitios Ramsar que existían previamente.

1.1.6. Reservas de Biósfera

Las Reservas de Biósfera son zonas compuestas por ecosistemas terrestres, marinos y costeros, reconocidas a nivel internacional por el Programa sobre el Hombre y la Biosfera de la UNESCO. El objetivo de las Reservas de Biósfera es promover soluciones que conlleven a la armonía entre la conservación de la biodiversidad, uso sostenible, el desarrollo económico, la investigación y la educación (UNESCO, 2017).

Las Reservas de Biósfera cuentan con tres zonas: (i) zona núcleo: el ecosistema está protegido estrictamente y contribuye a la conservación de la misma; las actividades que se puedan realizar son investigación y aquellas que causan poca perturbación; (ii) zona tampón: rodea la zona núcleo o colinda con él; se pueden realizar actividades compatibles con prácticas ecológicas acertadas; y (iii) zona de transición: es la franja de la reserva y se pueden realizar actividades destinadas a la promoción del desarrollo económico y humano sostenible. Es considerada una zona de uso múltiple y se pueden desarrollar actividades de aprovechamiento sostenible de los recursos como la agricultura (UNESCO, 2017).

En la Cuenca del Río Napo existen dos Reservas de Biósfera: la Reserva de Biósfera Yasuní (declarada como tal en el año 1989) y la Reserva de Biósfera Sumaco (declarada como tal en el año 2000).

La Reserva de Biósfera Yasuní tiene una extensión de 1'682.000 ha y se ubica en la provincia de Orellana. Sus principales objetivos son contar con legislación protectora, conservación in situ, promover la planificación regional y desarrollo rural, así como la participación local y la educación ambiental (UNESCO, 2011).

La Reserva de Biósfera de Yasuní está compuesta por el Parque Nacional Yasuní, Zona Intangible Tagaeri-Taromenane y el territorio huarani. Dentro de la Reserva de Biósfera el Parque Nacional Yasuní constituye la zona núcleo, por lo tanto, se trata de una zona de protección que permite conservar la biodiversidad, realizar investigaciones y otras actividades poco perturbadoras (MAE , 2011).

La Reserva de Biósfera Sumaco tiene una extensión de 931.930 ha y abarca las provincias de Orellana, Napo y Sucumbíos alrededor del Parque Nacional Sumaco Napo Galeras La superficie de la Reserva de Biósfera representa el 8% de la Región Amazónica Ecuatoriana¹⁰.

La superficie de la Reserva de Biósfera está distribuida en las tres provincias de la siguiente manera: Napo: 582.520 ha 47% de la provincia y 62,5% de la Reserva; Orellana 325.600 ha 15% de la provincia y 34,9% de la RBS; y, Sucumbíos: 23.810 ha 1,3% de la provincia y 2,6% de la Reserva de Biósfera Sumaco.

1.1.7. Servicios ambientales en la Cuenca del Río Napo

En la Cuenca del Río Napo coexiste gran variedad de ecosistemas importantes en biodiversidad y endemismo. Entre los servicios ambientales se destacan el proveer refugio a la biodiversidad fuera de las áreas protegidas, regulación del ciclo hidrológico para conservar la producción y autodepuración del recurso hídrico. Así mismo, se encuentran espacios de recreación y producción de agua en calidad y cantidad para el consumo humano (CADMT, 2014).

Los bosques en general cumplen con un servicio ambiental vital: absorber el carbono atmosférico y transformarlo en oxígeno. Es por eso, que los bosques de la cuenca del Napo tienen un enorme potencial para establecerse en un mercado regular y globalizado que puede producir beneficios reales y cuantificables, contribuyendo a la lucha contra el cambio climático (Ministerio del Ambiente, 2013).

La Cuenca del Río Napo provee varios servicios de aprovisionamiento de insumos, tales como materias primas, principalmente madera, alimentos derivados de plantas y animales, recursos genéticos y agua.

¹⁰ Acuerdo Ministerial No. 125, RO No. 733 de 27 diciembre 2002.

Otros servicios que se proveen son la polinización, regulación climática, regulación hídrica, control de la erosión, depuración natural de agua, aire y suelo, lo cual reduce la vulnerabilidad de incidencia de enfermedades en poblaciones cercanas.

También se destacan los servicios de carácter cultural. Es en la Cuenca del Río Napo donde se albergan pueblos en aislamiento voluntario conformados por los grupos Tagaeri-Taromenane. Esta nacionalidad, y otras, como los Waorani, los Shuar y los Kichwa, son pueblos que aportan con su diversidad cultural y poseen valores espirituales y religiosos que promulgan una íntima conexión con los componentes del medio natural en el que viven. Esto los ha llevado a cultivar prácticas ancestrales y conocimientos tradicionales de inmenso valor educativo, científico y cultural.

El bosque húmedo tropical, y los variados ecosistemas que encierra la Cuenca del Río Napo, tienen un valor paisajístico incalculable, un inmenso potencial turístico y altísima importancia científica.

1.2. Identificación de las amenazas para la conservación de la biodiversidad en las cuencas de relevancia para el proyecto.

Para identificar las amenazas para la conservación de la biodiversidad se estudian las amenazas desde tres perspectivas y se presentan los problemas ambientales que estas causan en cada provincia. Dichas perspectivas son: i) amenazas en la Región Amazónica Ecuatoriana, ii) amenazas en la demarcación hidrográfica de Napo, iii) amenazas y vulnerabilidades en las Áreas Protegidas existentes en la Cuenca del Río Napo.

1.2.1. Amenazas en la Región Amazónica Ecuatoriana

La Amazonía ecuatoriana ha estado sujeta a varias presiones derivadas principalmente de la extracción de recursos naturales. En la actualidad las principales presiones y amenazas se las puede agrupar en relación a cinco sectores: vías y carreteras, actividades petroleras, actividades mineras, proyectos hidroeléctricos, deforestación y cambio de uso de suelo y ampliación de la frontera agrícola (López, Espíndola, Calles, & Ulloa, 2013).

Vías y carreteras

La apertura de vías y carreteras en la amazonía constituye una de las principales causas respecto al cambio de uso del suelo y la deforestación. En el caso ecuatoriano la apertura de vías ha respondido a la facilitación en las actividades extractivas, no obstante, varios impactos se derivan de ello, por ejemplo el incremento de centros poblados y del comercio y la facilitación de movilización de productos, lo cual a su vez genera la fragmentación de ecosistemas, pérdida de biodiversidad, alteraciones paisajísticas y deforestación asociada a la ampliación de la frontera agrícola.

En la región amazónica la provincia con mayor densidad vial es Sucumbíos y responde a la concentración de vías petroleras debido a que es el área donde se originó la extracción petrolera, le siguen las provincias de Zamora y Morona por ser provincias de antigua creación. Si bien la densidad vial en Orellana es menos de la mitad que Sucumbíos ésta podría incrementarse con la explotación del bloque ITT en el Yasuní.

Actividades petroleras

En el año 2012 la información respecto a actividades petroleras demostró un incremento de la actividad a través de los bloques en explotación o asignados (29,8%), para licitación (7,3%) y otros bloques sin asignación (21,4%), hasta alcanzar un equivalente al 58,5 % de toda la RAE; esta es una de las mayores presiones y amenazas para la RAE, ya que a partir de la explotación petrolera se generan otras amenazas derivadas

de la apertura de vías, facilidades e infraestructura asociadas para el transporte y refinamiento del crudo. Adicionalmente, alrededor del 22% de la superficie del PANE (la RAE está siendo afectada por bloques petroleros asignados para la explotación, por bloques sin asignar y bloques para la licitación). Al mismo tiempo más del 61% de la superficie de Bosques y Vegetación Protectora de la RAE se encuentran afectados por estos bloques petroleros. Similarmente, existe una gran superposición de bloques petroleros en explotación dentro de territorios indígenas equivalente a un área del 23% de las tierras indígenas, el cual aumenta a 68% cuando se toma en cuenta las potenciales presiones de bloques sin asignar (13%) y para licitación (32%) (López, Espíndola, Calles, & Ulloa, 2013).

En la RAE se registran 39 bloques petroleros asignados para la explotación con un área de 3'475.734,21 ha, equivalentes al 30% de la RAE, hay cinco bloques sin asignar que corresponde a 851.311,44 ha, equivalente a 7% y 15 bloques para licitación igual a 2'497.222,98 ha, equivalente a 21%. Respecto a las provincias los bloques petroleros asignados para explotación se concentran en las provincias de Orellana y Sucumbíos, seguidas de Napo. Cabe señalar que Sucumbíos es la zona más antigua de explotación petrolera por lo que ya no hay áreas a licitar o asignar ya que todos los bloques asignados se encuentran en explotación (López, Espíndola, Calles, & Ulloa, 2013)

En las unidades hidrográficas también existen bloques petroleros que los traslapan. En la RAE existen 19 unidades hidrográficas que corresponden a una totalidad de 6'787.654,65 has de bloques petroleros en diferentes estados (en explotación, no asignados y en licitación). La unidad hidrográfica del río Napo cuenta con un 90% de su superficie dentro de bloques en explotación, otras unidades hidrográficas que son parte de la Cuenca del Río Napo también cuentan con porcentajes altos: río Aguarico con 43,6%, Arajuno o alto Napo con 33,8% y Curaray con 29%. En los casos de vertidos de aguas de formación y otros componentes tóxicos así como derrames de crudo siguen los cursos de agua hasta el río Napo y afectan en ciertas ocasiones hasta las poblaciones y ecosistemas de los países vecinos (López, Espíndola, Calles, & Ulloa, 2013).

■ Actividades mineras

En la amazonía existe 484.927,52 ha de áreas de interés minero en diferente estado o fase de la concesión minera (archivada, inscrita, en manifiesto de producción, protocolizada o en trámite). De esta cifra alrededor de 400.000 ha de concesiones mineras están inscritas ante la autoridad nacional; 57.000 ha se encuentran en trámite, 22.000 ha están otorgadas y menos de 3000 ha están en manifiesto de producción. Estas áreas comprenden tres de los mayores proyectos estratégicos de minería a gran escala¹¹ que se concentran en el sur de la RAE. De acuerdo a la superficie provincial es posible observar que el 23,93% de la provincia de Zamora Chinchipe está afectada por áreas con intereses mineros seguida de Morona Santiago con 6,6%; mientras que en las provincias pertenecientes a la Cuenca del Río Napo las áreas de interés minero es relativamente bajo, siendo para Napo el 3%, Sucumbíos el 1,4% y Orellana menos del 0,5% del territorio.

■ Hidroeléctricas

La RAE es muy rica en recursos hídricos, en esta región se concentran las tres cuartas partes de agua dulce del país; si bien existe una gran disponibilidad hídrica que genera un ambiente favorable para el impulso de proyectos hidroeléctricos, se generan varios efectos negativos principalmente sobre la biodiversidad acuática, la calidad del agua, el flujo de sedimentos y la migración de especies (López, Espíndola, Calles, & Ulloa, 2013). Actualmente en la región se registran 50 proyectos hidroeléctricos en diferentes fases. Del número total de proyectos 17 se encuentran en la provincia de Napo, 4 en Sucumbíos y 1 es compartido entre las dos provincias mencionadas.

11 Conforme al Ministerio de Minería los proyectos mineros estratégicos están ubicados en tres provincias de la RAE: Morona Santiago, Zamora Chinchipe y Pastaza; existen cinco proyectos mineros estratégicos en estas provincias: Proyecto San Carlos Panantza, Río Blanco, Proyecto Río Blanco, Proyecto Mirador y Proyecto Fruta del Norte. Tomado de Proyectos Mineros Estratégicos, página web: https://issuu.com/mineriaecuador/docs/folleto_proyectos_emblematicos_mapa.

La deforestación en la RAE es el resultado de procesos de cambio de uso de suelo por motivos mercantiles e institucionales, estos cambios además de afectar a la biodiversidad terrestre también han afectado a los cuerpos de agua, su funcionalidad y servicios ambientales hídricos como la regulación, escorrentía, cantidad, calidad y provisión.

La pérdida de cobertura vegetal ha constituido un patrón espacial que se puede observar principalmente a lo largo de las vías de acceso que se abrieron para facilitar la exploración, extracción y transporte de crudo, a partir de las cuales se produjeron líneas de colonización para la explotación forestal y producción agropecuaria no sostenible.

Cabe destacar que haciendo una comparación de la deforestación entre el periodo 2000- 2005 (1.171,33 km²) y 2005-2010 (965,01 Km²) se ha observado que la deforestación ha disminuido entre el periodo 2005-2010 en comparación con el periodo 2000-2005. En el periodo 2000-2005 la provincia que presentó mayor deforestación fue Morona Santiago seguida de Orellana y Sucumbios, mientras que para el periodo 2005-2010 la provincia que presentó mayor deforestación fue Zamora Chinchipe seguida de Morona Santiago y Sucumbios. (López, Espíndola, Calles, & Ulloa, 2013)

El Ecuador tiene una tasa de deforestación de 70.000 ha al año. Los índices más altos de deforestación se encuentran en la región amazónica, debido principalmente a las actividades petroleras, la construcción de vías de acceso y la consecuente migración y ampliación de la frontera agrícola (Ministerio del Ambiente, 2013).

Respecto a las unidades hidrográficas que presentan mayor deforestación acumulada entre los años 2000 y 2010 se destacan las siguientes cinco cuencas: ríos Arajuno (23.145 ha), Napo (18.226 ha), Numbaia (17.847 ha), Aguarico (15.441 ha) y Pastaza (13.093 ha).

1.2.2. Amenazas en la Demarcación Hidrográfica de Napo

Una de las principales amenazas en la Demarcación Hidrográfica de Napo es la calidad del agua; este problema se genera por la descarga de aguas residuales de la explotación petrolera y la industria minera así como descargas de aguas residuales domésticas y la limitada capacidad de tratamiento de estas aguas. En algunos ríos hay presencia de metales pesados como cobre, cromo, hierro, plomo, entre otros con valores por encima de los límites normativos, de forma que no pueden ser utilizada para consumo humano, agricultura, industria y servicios y caudal ecológico (CISPDR, 2016).

En el área de la demarcación la vegetación forestal ha sufrido daños severos. Entre 1990 y 2008 aproximadamente 339.000 ha de bosques fueron destruidas. Como consecuencia de esto la capacidad de almacenar agua y disminuir la escorrentía por parte de la vegetación se debilita, lo cual a su vez genera erosión del suelo. Asimismo, la deforestación produce la pérdida de agua en las áreas descubiertas, de forma que se acumulan sedimentos en los cursos fluviales y disminuye la capacidad de los ríos de retener agua lo cual a su vez genera inundaciones (CISPDR, 2016).

Existe erosión de suelo y pérdida de agua debido a actividades antrópicas como la deforestación, explotación del petróleo, el cultivo de fuerte pendiente, alteración de la superficie de la tierra para la construcción de proyectos y destrucción de la vegetación. En este sentido, la erosión del suelo y la pérdida de agua afecta a los bosques en 68,5%, pastizales en 14,2% y cultivos en 0,4%; el 68,4% de la erosión del suelo en la cuenca se produce en las áreas con pendientes superiores al 25%, y el 57,6% se producen en las áreas con pendientes superiores al 50% (CISPDR, 2016).

Extensas reservas de petróleo en la cuenca del Napo han conducido a la construcción de un siempre creciente sistema de carreteras, para facilitar la exploración y explotación. Estos avances han venido marcados con incrementos de población humana, lo que a su vez origina tala de bosques y la disposición de parcelas para actividades agrícolas (Stewart, Barriga, & Ibarra, 1987). La ampliación de la red vial ha facilitado la colonización indiscriminada y la explotación maderera en zonas frágiles. Extensas zonas de bosque han sido convertidas en cultivos de palma africana y naranjilla, en pastizales, o en pequeñas fincas agrícolas, desplazando a las comunidades indígenas o alterando sus sistemas tradicionales de aprovechamiento y manejo de los recursos (Ministerio del Ambiente, 2013).

1.2.3. Problemas ambientales en las provincias de Napo, Sucumbíos y Orellana

En las provincias los problemas en materia ambiental son similares, por ejemplo la calidad del agua debido a la inadecuada disposición de aguas servidas; también existe contaminación derivada de actividades petroleras e industriales. Asimismo, la deforestación y el cambio del uso del suelo es otro de los problemas principales en estas provincias.

En Napo los principales problemas ambientales son (GADP Napo, s/f):

1. Contaminación del agua: Las principales fuentes de contaminación en la provincia son las aguas servidas y minería y en menor medida la extracción de petróleo, agroquímicos e industrias.
2. Las principales amenazas antrópicas son la quema en los páramos, sequía, escasez de agua limpia, tala, caza, erosión, y, las amenazas naturales son los terremotos, inundaciones, heladas y amenazas volcánicas.

En Orellana se han identificado varios problemas ambientales (GADP Orellana, 2015):

1. Calidad del agua: Se relaciona con las descargas sin tratamiento previo a la descarga; se trata principalmente de descargas residuales domésticas o domiciliarias y descargas residuales industriales con altas concentraciones de hidrocarburos totales de petróleo y/o alta concentración de metales pesados.
2. Calidad del suelo: En la Provincia se han producido una gran cantidad de derrames de petróleo; hasta julio de 2011 se habían contabilizado 481 derrames en tres cantones: Aguarico, Francisco de Orellana y Joya de los Sachas, afectando el 86,4% de las áreas agropecuarias.
3. Deforestación y cambios de uso del suelo asociados a la explotación petrolera, agricultura y ganadería, explotación madera.
4. Impactos de la industria petrolera relacionados a la contaminación ambiental por desechos tóxicos y por derrames de petróleo.
5. Pérdida de ecosistemas debido a la deforestación.
6. Tráfico ilegal de vida silvestre ejerciendo presión sobre la biodiversidad; los mamíferos son los animales más amenazados debido a que se los utiliza para alimentación.
7. Las principales amenazas constituyen la industria petrolera y la colonización ya que están vinculadas a efectos negativos como la deforestación y expansión de la frontera agrícola.

En Sucumbíos el ambiente ha sufrido deterioro principalmente por las siguientes actividades (GADP Sucumbíos, 2007 - 2017):

1. Deforestación: La deforestación ocurre a una tasa muy alta en la provincia, ocupando el segundo lugar a nivel nacional. Las principales causas de deforestación son la explotación petrolera, colonización, agricultura, apertura de vías y extracción de madera -legal e ilegalmente.
2. Contaminación derivada de actividades petroleras: Los recursos agua, suelo y aire han sido contaminados debido a un gran número de derrames petroleros, así como a otras actividades

- petroleras como el transporte de maquinaria pesada, ruidos de motores, contaminación por mecheros.
3. Presencia de pasivos ambientales que afectan la calidad de los componentes bióticos y los ecosistemas. Los pasivos ambientales más importantes son las piscinas de crudo, piscinas de agua de formación, derrames de crudo y agua de formación.
 4. Contaminación derivada de actividades agroindustriales como la producción de palma: Esta actividad ha tenido repercusiones sobre el aire (emanación de gases de plantas procesadoras), agua (descarga de aguas residuales), suelo (pérdida de la cobertura vegetal por expansión de la frontera agrícola).
 5. Contaminación derivada de actividades agrícolas: existen afectaciones al recurso suelo (pérdida de potencial de producción), agua (arrastre de compuestos utilizados en la fumigación) y aire (debido a quema de zonas de cultivo).
 6. Contaminación por actividades manufactureras derivadas de la industria de productos terminados de madera.
 7. Contaminación por desechos sólidos debido a su inadecuado manejo.

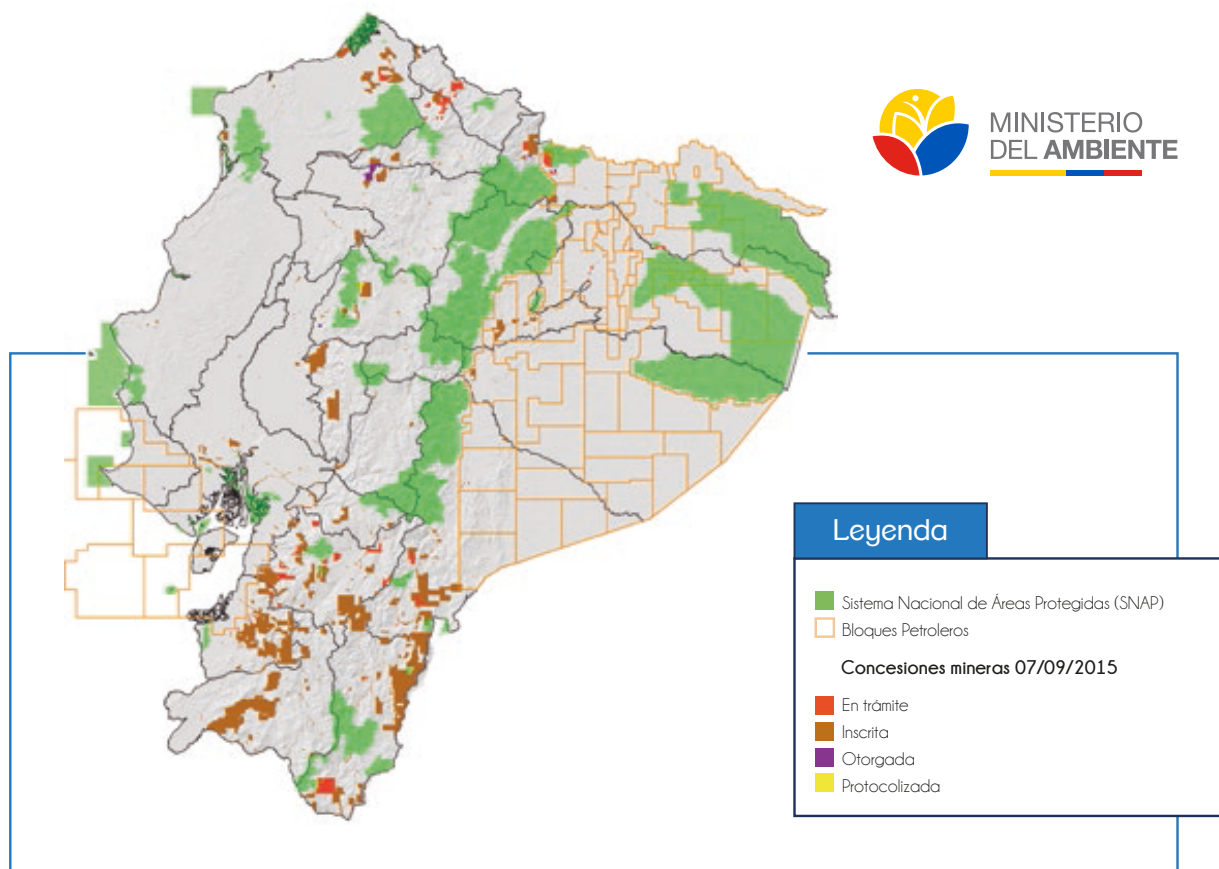
1.2.4. Amenazas y vulnerabilidades en las Áreas Protegidas existentes en la Cuenca del Río Napo

Las actividades hidrocarburíferas constituyen una amenaza para varias de las áreas protegidas existentes en la Cuenca. En estos casos las amenazas se traducen en la alteración física y biótica del medio acuático, teniendo como consecuencia, entre otros, la extinción local de peces y la contaminación de fuentes de agua; destrucción de hábitats; pérdida o disminución de biodiversidad; contaminación auditiva y de fuentes de agua subterránea y el suelo; impacto en el paisaje; impacto en la cultura y costumbres de pueblos indígenas; cambio del uso del suelo para agricultura, ganadería y pastoreo; explotación maderera legal e ilegal; extracción de vida silvestre (Taco, 2001; Paredes, 2001).

En el mapa que sigue se puede observar el traslape de los bloques petroleros y concesiones mineras hasta 2015 dentro de las áreas protegidas.

Mapa No. 4:

Áreas protegidas, bloques petroleros y concesiones mineras



Fuente: Estrategia Nacional de Biodiversidad 2015 - 2030

En las áreas protegidas de la Cuenca del Río Napo existen varios bloques petroleros; las áreas afectadas son el Parque Nacional Yasuní, Reserva de Producción de Fauna Cuyabeno, Reserva Biológica Limoncocha, Parque Nacional Sumaco Napo Galeras y Reserva Ecológica Antisana.

Tabla No. 2:

Bloques petroleros dentro de Áreas Protegidas



PANE	ÁREA SUPERPUESTA (ha)	SUPERFICIE PANE	%
R.B. Limoncocha	3.694	3.694	100
R.E Cofán-Bermejo	48.680	54.547	89,2
P.N. Yasuní	470.538	1.022.644	46,0
R.P.F. Cuyabeno	131.503	578.821	22,7
P.N.Sumaco Napo-Galeras	6.445	205.833	3,1
P.N. Cayambe Coca	489	348.772	0,1
R.E. Antisana	112	120.585	0,1
Total	661.461	3.028.517	21,8

Fuente: (López, Espindola, Calles, & Ulloa, 2013)

Del gráfico que antecede se observa que Limoncocha es la mayormente afectada ya que corresponde al 100% de su superficie; le sigue Yasuní con 46% de su superficie afectada; Cuyabeno con 22,7% y en menor medida Sumaco Napo Galeras y Antisana con 3,1% y 0,1%, correspondientemente, de la superficie afectada.

Otras amenazas que afectan a las áreas protegidas son el avance de la frontera agrícola y el cambio de uso del suelo que se producen como consecuencia de la apertura de vías y de la colonización.

Además, las poblaciones y el desarrollo de infraestructura generan cambios de uso del suelo ya que donde existen carreteras y vías de comunicación acuática se generan procesos de transición de bosque a “no bosque” (Zárrate, 2012). “La cercanía a ejes de transporte como los ríos y las carreteras, aumenta la probabilidad de pérdida de bosque, ya que permiten el desplazamiento de las comunidades y la población local, los cuales se establecen a la orilla de estos” (Zárrate, 2012 citado por Zárrate, et. al., 2016).

Tabla No. 3:

Vías dentro de Áreas Protegidas



UNIDAD PANE	ASFALTO	LASTRADO	CAMINO DE VERANO	SUBTOTAL	DENS m/km
R.B. Limoncocha		2.395		2.395	64,85
P.N. Cayambe Coca	120.020	749		120.769	34,57
P.N. Cotopaxi			762	762	22,69
R.E. Antisana	20.981	3.513		25.700	21,32
R.E. Cofán Bermejo		11.687		11.687	21,27
P.N. Llanganates		21.935	473	22.408	18,50
P.N. Yacuri				6.285	17,13
P.N. Podocarpus	3.292	10.535		13.827	11,14
P.N. Sangay	8.503	14.642	13.148	36.293	9,93
P.N. Yasuní		67.726		67.726	6,58
R.P.F Cuyabeno			5.560		3,22
P.N. Sumaco Napo-Galeras	520			520	0,25
Total General	166.902	139.467	19.942	326.310	10,83

Fuente: (López, Espindola, Calles, & Ulloa, 2013)

En el gráfico que antecede se observa que en siete de las ocho áreas protegidas existentes en la Cuenca del Río Napo existe algún tipo de carretera: asfaltada, lastrada o camino de verano. Estas áreas son: Reserva Biológica Limoncocha, Parque Nacional Cayambe Coca, Reserva Ecológica Antisana, Parque Nacional Llanganates, Parque Nacional Yasuní, Reserva de Producción de Fauna Cuyabeno y Parque Nacional Sumaco Napo Galeras.



CAPÍTULO

2

2. MARCO JURÍDICO PARA LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE Y LA TUTELA DE DERECHOS AMBIENTALES

Este capítulo tiene como objetivo identificar el sistema jurídico para la protección del medio ambiente, la biodiversidad y los derechos ambientales incluyendo los instrumentos internacionales, legislación nacional ambiental (relativa a biodiversidad, vida silvestre y gestión ambiental), otra legislación que tienen incidencia en temas ambientales (turismo, minería, hidrocarburos, agricultura, soberanía alimentaria) y políticas públicas asociadas a estos temas.

2.1. Instrumentos internacionales sobre protección del ambiente

El sistema normativo internacional ratificado por el país comprende una gran diversidad de tratados y convenios internacionales relativos a temas ambientales. Es así que los compromisos internacionales que el país ha asumido regulan una amplia gama de temas como la diversidad biológica, especies de flora y fauna, patrimonio natural y cultural, sustancias químicas y desechos, cambio climático, desertificación, bosques, entre otros.

Los instrumentos internacionales ambientales han tenido un rol sumamente importante en el país ya que previo a la existencia del amplio marco normativo ambiental que existe en la actualidad, estos instrumentos han servido como marco normativo referencial a falta de legislación interna, y, al mismo tiempo han influenciado el desarrollo de la normativa ambiental en el país.

El primer convenio internacional que ratificó el país fue la Convención Internacional que Reglamenta la Pesca de la Ballena (1946). Asimismo, ratificó los Convenios sobre Protección de Flora y Fauna de los años cuarenta y todos los demás convenios que a partir de la década de los setenta se han adoptado a nivel internacional, entre ellos la Convención para la Protección del Patrimonio Mundial y Cultural, Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Flora y Fauna Silvestre, Convención sobre la Conservación de las Especies Migratorias, Convención sobre Humedales de Importancia Internacional, Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, Protocolo de Kyoto, Convenio sobre Diversidad Biológica, Convención de Lucha Contra la Desertificación, Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología, Protocolo de Nagoya sobre Acceso a los Recursos Genéticos y la Participación Justa y Equitativa en los Beneficios que se deriven de su utilización, Acuerdo de Albatros y Petreles, Convenio para la Conservación de la Vicuña, Convención Interamericana para la Protección y Conservación de las Tortugas Marinas, Convenio de Basilea sobre Movimientos Transfronterizos de los Desechos Peligrosos, Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes, Convenio de Rotterdam sobre Procedimiento de Consentimiento Fundamentado Previo sobre Ciertos Productos Químicos Peligrosos Objeto del Comercio Internacional, Convención de Minamata sobre Mercurio, Convenio de Viena sobre la Protección de la Capa de Ozono, Protocolo de Montreal relativo a las Sustancias que Agotan la Capa de Ozono, Convención sobre Comercio Internacional de Maderas Tropicales y Convención de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar.

Tabla No.4

Instrumentos Internacionales

Instrumentos Internacionales

INSTRUMENTO INTERNACIONAL	FECHA DE ADOPCIÓN	FECHA RATIFICACIÓN
Convenio Internacional para la Reglamentación de la Pesca de la Ballena	02/12/1946	
Convención sobre la Protección de Flora, de la Fauna y de las Bellezas Escénicas Naturales de los Países de América	12/10/1940	
Convención sobre los Humedales de Importancia Internacional (Ramsar)	02/02/1971	07/01/1991
Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural	16/11/1972	
Convención sobre la Conservación de las Especies Migratorias de Animales Silvestres	23/06/1979	01/02/2004
Convenio para la Conservación y Manejo de la Vicuña	20/12/1979	07/05/1982
Convención de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar	10/12/1982	15/06/2012
Convenio de Viena sobre la Protección de la Capa de Ozono	22/03/1985	19/02/1990
Protocolo de Montreal relativo a las Sustancias que Agotan la Capa de Ozono	16/09/1987	30/04/1990
Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Flora y Fauna Silvestre	13/05/1988	12/07/1988
Convenio de Basilea sobre Movimientos Transfronterizos de los Desechos Peligrosos	22/03/1989	23/02/1993
Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático	09/06/1992	23/02/1993
Convenio sobre la Diversidad Biológica	09/06/1992	23/02/1993
Convención de la Lucha contra la Desertificación y Sequía	19/01/1995	06/09/1995
Decisión 391 CAn: Régimen Común sobre Recursos Genéticos	02/07/1996	16/08/1996
Convenio de Rotterdam sobre Procedimiento de Consentimiento Fundamentado Previo sobre Ciertos Productos Químicos Peligrosos Objeto del Comercio Internacional	10/09/1998	04/05/2004
Convención Interamericana para la Protección y Conservación de las Tortugas Marinas	31/12/1998	06/10/2000
Protocolo de Kyoto	15/01/1999	13/01/2000
Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología	24/05/2000	30/01/2003
Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes	22/05/2001	07/06/2004
Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura	03/11/2001	
Acuerdo de Albatros y Petreles	19/07/2001	18/02/2013
Convención de Minamata sobre Mercurio	10/10/2003	06/04/2016
Convención sobre Comercio Internacional de Maderas Tropicales	27/01/2006	24/05/2007
Acuerdo de París	12/12/2015	27/07/2017

Cabe señalar que la Constitución en el artículo 425 señala que el orden jerárquico para la aplicación de las normas es el siguiente: “La Constitución; los tratados y convenios internacionales; las leyes orgánicas; las leyes ordinarias; las normas regionales y las ordenanzas distritales; los decretos y reglamentos; las ordenanzas; los acuerdos y las resoluciones; y los demás actos y decisiones de los poderes públicos”. De esta forma los instrumentos internacionales forman parte importante de la normativa ecuatoriana, siendo vinculantes y de aplicación inmediata.

En esta materia también se destaca que uno de los objetivos del país respecto a las relaciones internacionales incluye el impulsar la creación, ratificación y vigencia de instrumentos internacionales para la conservación y regeneración de los ciclos vitales del planeta y la biósfera¹².

Teniendo en cuenta que el ecosistema amazónico es único, los países que son parte de la Cuenca Amazónica convinieron el Tratado de Cooperación Amazónica en 1978, con el objetivo de realizar esfuerzos y acciones conjuntas que promuevan el desarrollo armónico en sus respectivos territorios así como la preservación del ambiente, conservación y utilización racional de los recursos naturales en sus territorios¹³. En este tratado también se destaca la importancia que se ha dado a la utilización racional de los recursos hídricos y el aprovechamiento racional y planificado de la flora y fauna amazónica, manteniendo el equilibrio ecológico y preservación de las especies¹⁴.

En la Comunidad Andina de Naciones se ha desarrollado el concepto de Zonas de Integración Fronterizas. Estas comprenden los “ámbitos territoriales fronterizos adyacentes de los países miembros de la Comunidad Andina para los que se adoptarán planes, programas y proyectos para impulsar el desarrollo sostenible y a integración fronteriza de manera conjunta, compartida y coordinada”¹⁵. Entre los objetivos de las Zonas de Integración Fronteriza se encuentran la investigación y uso sostenible de los recursos naturales renovables y la promoción de mecanismos para su conservación; así como la conservación y utilización sostenible de los recursos naturales, prestando particular interés a la diversidad biológica¹⁶.

Las provincias de la RAE comparten frontera con Perú y Colombia, por lo tanto, se han desarrollado planes binacionales con estos países dentro del contexto de las Zonas de Integración Fronteriza.

El Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza Ecuador - Perú abarca las seis provincias de la RAE, por lo tanto, es importante tomarlo en cuenta. El plan contiene cinco ejes; el eje 4 trata sobre la gestión integral de los recursos naturales. Este eje prevé la necesidad de aplicar una gestión ecosistémica integral con el objetivo de conservar y aprovechar sustentablemente los recursos naturales¹⁷.

El Plan Binacional de Integración Fronteriza Ecuador-Colombia (2014-2022) abarca a tres provincias del Ecuador, siendo una de ellas Sucumbíos. El plan contiene cinco ejes; el eje 5 trata sobre la sostenibilidad ambiental. A través de este eje se busca gestionar iniciativas que tengan como fin la conservación de ecosistemas frágiles y biodiversos que no cuenten con protección. Además, se han desarrollado iniciativas bilaterales enfocadas en los recursos hídricos, áreas protegidas, bosques y ordenación forestal¹⁸.

12 Constitución, Art. 416.

13 Tratado de Cooperación Amazónica, Art. 1.

14 Ibid., Arts. 5 y 7.

15 Decisión 501 CAN, Art. 1.

16 Ibid., Art. 5.

17 Plan Integral para la Amazonía, pág. 43.

18 Ibid., pág. 49.

2.2. Marco Constitucional

La Constitución aprobada en 2008 establece el marco jurídico en materia ambiental. Por un lado reconoce derechos ambientales a las personas y declara como sujeto de derechos a la naturaleza; por otro lado, incluye varios principios ambientales, algunos de ellos reconocidos en los instrumentos internacionales.

Se reconoce el derecho al ambiente sano, estableciéndose 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*”¹⁹.

Adicionalmente, dentro de los derechos del buen vivir, reconoce el derecho humano al agua. Se ha establecido que “el derecho humano al agua es fundamental e irrenunciable. El agua constituye patrimonio estratégico de uso público, inalienable, imprescriptible, inembargable y esencial para la vida”²⁰.

A partir de la aprobación de la Constitución la naturaleza se convierte en sujeto de derechos, pues, se ha establecido que “la naturaleza será sujeto de aquellos derechos que le reconozca la Constitución”²¹. Más adelante, en el texto constitucional, se menciona que la naturaleza tiene los siguientes derechos:

- La naturaleza tiene derecho a que se respete integralmente su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos²².
- La naturaleza tiene derecho a la restauración. Esta restauración es independiente de la obligación que tienen el Estado y las personas naturales o jurídicas de indemnizar a los individuos y colectivos que dependan de los sistemas naturales afectados²³.

En materia ambiental los derechos de acceso (acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia ambiental) son fundamentales para el ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución, como el derecho al ambiente sano, derecho humano al agua, entre otros. Estos tres derechos se encuentran previstos en la Constitución.

En relación a la información pública se ha establecido que “todas las personas, en forma individual o colectiva, tienen derecho a: acceder libremente a la información generada en entidades públicas, o en las privadas que manejen fondos del Estado o realicen funciones públicas”²⁴.

También se prevé la participación y consulta en materia ambiental: “El Estado garantizará la participación activa y permanente de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades afectadas, en la planificación, ejecución y control de toda actividad que genere impactos ambientales”²⁵. Asimismo, se prevé la consulta previa:

Toda decisión o autorización estatal que pueda afectar al ambiente deberá ser consultada a la comunidad, a la cual se informará amplia y oportunamente. El sujeto consultante será el Estado. La ley regulará la consulta previa, la participación ciudadana, los plazos, el sujeto consultado y los criterios de valoración y de objeción sobre la actividad sometida a consulta.

El Estado valorará la opinión de la comunidad según los criterios establecidos en la ley y los instrumentos internacionales de derechos humanos.

19 Constitución, Art. 14.

20 *Ibid.*, Art. 12.

21 *Ibid.*, Art. 10 inciso 2.

22 *Ibid.*, Art. 71.

23 *Ibid.*, Art. 72.

24 *Ibid.*, Art. 18 # 2.

25 *Ibid.*, Art. 395 # 3.

Si del referido proceso de consulta resulta una oposición mayoritaria de la comunidad respectiva, la decisión de ejecutar o no el proyecto será adoptada por resolución debidamente motivada de la instancia administrativa superior correspondiente de acuerdo con la ley²⁶.

Como parte de los derechos colectivos los pueblos, comunidades y nacionalidades indígenas se les ha reconocido el derecho a la consulta previa, libre e informada sobre los planes y programas de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables que se encuentren en sus tierras y que puedan afectarles ambiental o culturalmente²⁷.

Finalmente, el derecho de acceso a la justicia ambiental se relaciona con el derecho a la tutela judicial efectiva en materia ambiental que también se encuentra previsto en la Constitución. El derecho a la tutela judicial efectiva es el derecho de las personas de acudir a un órgano jurisdiccional y a obtener una respuesta fundada en derecho a una pretensión determinada (Aguirre, 2010).

El derecho a la tutela judicial efectiva comprende los siguientes elementos: derecho de acceso a la jurisdicción y a una resolución fundamentada sobre el fondo del asunto; motivación de las resoluciones judiciales; derecho a recurrir; derecho a la ejecución de la sentencia (Echeverría & Suárez, 2013).

En materia ambiental la tutela judicial efectiva aplica tanto a los derechos ambientales como a derechos de la naturaleza. En el primer caso, en la Constitución se ha establecido que con el fin de garantizar el derecho individual y colectivo a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado el Estado permitirá que cualquier persona natural o jurídica, colectividad o grupo humano ejerza las acciones legales y acuda a los órganos judiciales y administrativos, sin perjuicio de su interés directo para obtener de ellos la tutela efectiva en materia ambiental.²⁸ En el segundo caso, respecto a los derechos de la naturaleza se ha establecido que toda persona, comunidad, pueblo o nacionalidad puede exigir a la autoridad pública el cumplimiento de los derechos de la naturaleza²⁹.

Finalmente, la Constitución recoge una serie de principios en materia ambiental, algunos de los cuales provienen de instrumentos internacionales. Entre los principios encontramos los siguientes: desarrollo sustentable, transversalidad de las políticas de gestión ambiental, participación y consulta, *in dubio pro natura*, prevención y precaución, responsabilidad objetiva, inversión de la carga de la prueba respecto a daños ambientales.

26 *Ibid.*, Art. 398.

27 *Ibid.*, Art. 57 # 7.

28 *Ibid.*, Art. 397 # 1.

29 *Ibid.*, Art. 71.

A continuación se presenta una tabla con dichos principios:

**Tabla No. 5:
Principios ambientales constitucionales**

PRINCIPIO	CONTENIDO
Desarrollo Sustentable (Art. 395 # 1)	El Estado garantizará un modelo sustentable de desarrollo, ambientalmente equilibrado y respetuoso con la diversidad cultural, que conserve la biodiversidad y la capacidad de regeneración natural de los ecosistemas, y asegure la satisfacción de las necesidades de las generaciones presentes y futuras.
Transversalidad de las políticas de gestión ambiental (Art. 395 # 2)	Las políticas de gestión ambiental se aplicarán de manera transversal y serán de obligatorio cumplimiento por parte del Estado en todos sus niveles y por todas las personas naturales y jurídicas en el territorio nacional.
In dubio pro natura (Art. 395 # 4)	En caso de duda sobre el alcance de las disposiciones legales en materia ambiental, éstas se aplicarán en el sentido más favorable a la protección de la naturaleza.
Prevención (Art. 396 inc. 1)	El Estado adoptará las políticas y medidas oportunas que eviten los impactos ambientales negativos, cuando exista certidumbre de daño.
Precaución (Art. 396 inc. 2)	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.
Responsabilidad objetiva (Art. 396 inc. 3)	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.
Imprescriptibilidad acciones (Art. 396 inc. 4)	Las acciones legales para perseguir y sancionar por daños ambientales serán imprescriptibles
Actuación subsidiaria del Estado (Art. 397)	En caso de daños ambientales el Estado actuará de manera inmediata y subsidiaria para garantizar la salud y la restauración de los ecosistemas. Además de la sanción correspondiente, el Estado repetirá contra el operador de la actividad que produjera el daño las obligaciones que conlleva la reparación integral. La responsabilidad también recaerá sobre las servidoras o servidores responsables de realizar el control ambiental.

Fuente: Constitución de la República del Ecuador

2.3. Legislación y políticas públicas expedidas específicamente con fines de protección ambiental y tutela de derechos ambientales

La legislación ambiental comenzó a ser expedida a partir de los años setenta hasta finales de los noventa. Esta normativa ha regulado varios temas como los forestales y de patrimonio natural, la biodiversidad, la gestión ambiental, no obstante, se ha caracterizado por estar dispersa. En abril de 2017 se expidió el Código Orgánico del Ambiente el cual entrará en vigencia en abril de 2018. A través del COA se ha logrado reunir en un solo cuerpo normativo las regulaciones ambientales y además de contar con un marco legal ambiental que esté acorde con los principios constitucionales.

El Código Orgánico del Ambiente derogará las siguientes leyes: Ley para la Preservación de Zonas de Reserva y Parques Nacionales de 1971, Ley que Protege la Biodiversidad de 1996, Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre de 1981 y Ley de Gestión Ambiental de 1999.

En esta sección se va a revisar la normativa y políticas públicas relativas a biodiversidad y vida silvestre; cambio climático; gestión ambiental y evaluación de impacto ambiental; calidad ambiental y gestión integral de los residuos y desechos.

2.3.1. Legislación sobre biodiversidad y vida silvestre

En este acápite se revisarán las leyes que regulan la biodiversidad y vida silvestre; éstas son: Ley para la Preservación de Zonas de Reserva y Parques Nacionales, Ley que Protege la Biodiversidad, Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre, Ley de Gestión Ambiental y Código Orgánico del Ambiente.

■ Ley para la Preservación de Zonas de Reserva y Parques Nacionales

Esta ley fue expedida en 1971 con el objeto de regular la declaración de zonas de reserva o parques nacionales constituidos por los monumentos naturales, bosques, áreas y más lugares de especial belleza e interés científico y nacional.

Esta ley además determina las instituciones a cargo de estas áreas (Dirección Nacional Forestal, Ministerio de Turismo y Dirección General de Pesca), las actividades permitidas y prohibidas y un régimen de contravenciones y sanciones.

■ Ley que Protege la Biodiversidad

Se trata de una ley muy corta a través de la cual se declara a la biodiversidad como bien nacional de uso público y se señala que el Estado tiene el derecho soberano de explotación.

■ Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales

Tiene por objeto regular el aprovechamiento sustentable de los recursos forestales pero también regula el manejo de la flora y fauna silvestre; el Patrimonio Forestal del Estado; bosques y vegetaciones protectores y la administración y manejo de las áreas del Patrimonio Nacional de Áreas Naturales del Estado.

En esta ley se dispone que el Ministerio del Ambiente ejecute políticas relativas a la conservación, fomento, protección, investigación, manejo, industrialización y comercialización de la vida silvestre³⁰; además, se dispone el establecimiento de vedas parciales o totales de corto, mediano o largo plazo con el fin de proteger la vida silvestre³¹.

30 Codificación Ley Forestal, Art. 5 literal d.

31 *Ibid.*, Art. 40.

Regula la política ambiental, el régimen institucional de la gestión ambiental, los instrumentos de gestión ambiental (evaluaciones de impacto ambiental, licencias ambientales, planes de manejo, auditorías ambientales), protección de los derechos ambientales, acciones civiles, administrativas y contencioso administrativas.

2.3.2. Normativa sobre gestión ambiental y evaluación de impacto ambiental

La gestión ambiental es definida por la Ley de Gestión Ambiental como el “conjunto de políticas, normas, actividades operativas y administrativas de planeamiento, financiamiento y control estrechamente vinculadas, que deben ser ejecutadas por el Estado y la sociedad para garantizar el desarrollo sustentable y una óptima calidad de vida”³².

Esta Ley establece los principios que rigen la gestión ambiental y la política ambiental; determina las obligaciones, responsabilidades y niveles de participación del sector público y privado en la gestión ambiental y señala los controles y sanciones en esta materia³³.

El título III de la Ley trata sobre los instrumentos de gestión ambiental entre los cuales se mencionan la planificación; evaluación de impacto ambiental y control ambiental; mecanismos de participación social; capacitación y difusión e instrumentos de aplicación de las normas ambientales.

Cualquier obra, actividad o proyecto que implique algún tipo de impacto ambiental requiere de los permisos ambientales correspondientes. Las regulaciones específicas respecto al licenciamiento y evaluación de impacto ambiental se encuentran en el Libro VI del Texto Unificado de Legislación Ambiental relativo a la calidad ambiental.

La evaluación de impacto ambiental es definida en la ley como “el procedimiento administrativo de carácter técnico que tiene por objeto determinar obligatoriamente y en forma previa, la viabilidad ambiental de un proyecto, obra o actividad pública o privada. Esta tiene dos fases: el estudio de impacto ambiental y la declaratoria de impacto ambiental. Su aplicación abarca desde la fase de prefactibilidad hasta la de abandono o desmantelamiento del proyecto, obra o actividad pasando por las fases intermedias”³⁴.

Tanto la evaluación de impacto ambiental, planes de manejo, sistemas de monitoreo y auditorías se gestionan a través del Sistema Único de Manejo Ambiental. La Autoridad Ambiental Nacional ejerce la rectoría de este sistema³⁵.

Primariamente le corresponde al Ministerio del Ambiente la evaluación del impacto ambiental y el control y seguimiento de la contaminación ambiental, no obstante, esta competencia puede ser delegada a los GADs provinciales y municipales a través del proceso de acreditación ante el SUMA³⁶.

Por otro lado, la regularización ambiental constituye el proceso mediante el cual se oficializan los impactos socio-ambientales y se definen las acciones para gestionar los impactos. El objetivo de la regularización es autorizar la ejecución de los proyectos, obras o actividades de acuerdo a las características particulares y la magnitud de los impactos y riesgos ambientales. Este proceso se realiza en línea a través del Sistema Único de Información Ambiental³⁷.

32 Ley de Gestión Ambiental, Glosario de Definiciones.

33 Ibid., Art. 1.

34 Ibid., Glosario de definiciones.

35 TULAS, Libro VI, Arts. 4 - 5.

36 Ibid., Arts. 7 - 8.

37 Ibid., Arts. 12, 14, 21.

En el SUIA se encuentra el catálogo de obras, proyectos o actividades que requieren ser regularizados mediante un permiso ambiental y el tipo de permiso que se requiere conforme a la magnitud del impacto y riesgo ambiental. Existen tres tipos de permisos³⁸:

- Certificado ambiental: Se entrega a los proyectos, obras o actividades de mínimo impacto y riesgo ambiental. No es obligatorio obtenerlo.
- Registro ambiental: Es obligatorio este permiso para los proyectos, obras o actividades considerados de bajo impacto y riesgo ambiental.
- Licencia ambiental: Es obligatorio contar con este permiso para los proyectos, obras o actividades considerados de medio o alto impacto y riesgo ambiental.

La evaluación de impacto ambiental comprende los estudios de impacto ambiental que contengan la descripción del proyecto y análisis de alternativas, así como los planes de manejo correspondientes. Estos estudios son revisados y analizados por la autoridad ambiental competente, que en el caso de no haber observaciones son aprobados por esta autoridad y se emite la licencia ambiental. Durante el proceso de evaluación de impacto ambiental también se debe realizar el proceso de participación social, específicamente durante la revisión del estudio ambiental.³⁹

2.3.3. Normativa sobre calidad ambiental y gestión integral de residuos y desechos

La calidad ambiental es definida como el “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”⁴⁰.

Por un lado, la calidad ambiental es regulada en el Libro VI del TULAS. Por otro lado, la contaminación a los recursos es regulada, de forma general, por la Ley de Prevención y Control de la Contaminación Ambiental, y de forma específica, por el TULAS que contiene diversas normas sobre calidad ambiental para los recursos agua, suelo y aire.

La Ley de Prevención y Control de la Contaminación Ambiental data del año 1976 y es el cuerpo normativo que establece la prohibición de realizar descargas o vertidos a los recursos aire, agua y suelo, sin sujetarse a las normas técnicas y regulaciones que sean dictadas para tal efecto.

El libro VI capítulo VIII del TULAS trata sobre la calidad de los componentes bióticos y abióticos y se establece que la Autoridad Ambiental Nacional es la responsable de dictar y actualizar las normas técnicas para el control y seguimiento de la calidad de los componentes bióticos (flora, fauna y otros organismos vivos) y abióticos (agua, suelo, sedimentos, aire, factores climáticos, fenómenos físicos), así como los límites permisibles y criterios de calidad⁴¹.

Las regulaciones especiales sobre la calidad y límites permisibles relativos a los recursos abióticos se encuentran establecidas en los anexos del Libro VI del TULAS; estos son:

- Anexo 1 del Libro VI del Texto Unificado de Legislación Secundaria del Ministerio del Ambiente: Norma de Calidad Ambiental y de Descarga de Efluentes al Recurso Agua.
- Anexo 2 del Libro VI del Texto Unificado de Legislación Secundaria del Ministerio del Ambiente: Norma de Calidad Ambiental del Recurso Suelo y Criterios de Remediación para Suelos Contaminados.

38 Ibid, Arts. 22 - 25.

39 Ibid, Arts. 27 - 44.

40 Ibid, Art. 1.

41 Ibid, Art. 193.

- Anexo 3 del Libro VI del Texto Unificado de Legislación Secundaria del Ministerio del Ambiente: Norma de Emisiones al Aire desde Fuentes Fijas.
- Anexo 4 del Libro VI del Texto Unificado de Legislación Secundaria del Ministerio del Ambiente: Norma de Calidad del Aire Ambiente o Nivel de Inmisión Libro VI Anexo 4.
- Anexo 5 Niveles Máximos de Emisión de Ruido y Metodología de Medición para Fuentes Fijas y Fuentes Móviles y Niveles.

A continuación se va a revisar con más detalle los aspectos relativos a la calidad ambiental del agua, suelo, aire, contaminación acústica y gestión integral de residuos y desechos.

Calidad ambiental del agua y contaminación de los recursos hídricos

La Ley Orgánica de Recursos Hídricos constituye la ley marco que regula los recursos hídricos en el país. Tiene como objetivo garantizar el derecho humano al agua, regular y controlar la autorización, gestión, preservación, conservación, restauración de los recursos hídricos, uso y aprovechamiento del agua, gestión integral y su recuperación con el fin de garantizar el buen vivir y los derechos de la naturaleza⁴².

Con el fin de prevenir la contaminación y conservar la calidad del agua la Autoridad Única del Agua, Autoridad Ambiental Nacional y GADs deben cumplir los objetivos siguientes:

1. Garantizar el derecho humano al agua, los derechos reconocidos a la naturaleza y la preservación de todas las formas de vida, en un ambiente sano, ecológicamente equilibrado y libre de contaminación.
2. Preservar la cantidad del agua y mejorar su calidad.
3. Controlar y prevenir la acumulación en suelo y subsuelo de sustancias tóxicas, desechos, vertidos y otros elementos capaces de contaminar las aguas superficiales o subterráneas.
4. Controlar las actividades que puedan causar la degradación del agua y de los ecosistemas acuáticos y terrestres con ella relacionados y cuando estén degradados disponer su restauración.
5. Prohibir, prevenir, controlar y sancionar la contaminación de las aguas mediante vertidos o depósito de desechos sólidos, líquidos y gaseosos; compuestos orgánicos, inorgánicos o cualquier otra sustancia tóxica que alteren la calidad del agua o afecten la salud humana, la fauna, flora y el equilibrio de la vida.
6. Garantizar la conservación integral y cuidado de las fuentes de agua delimitadas y el equilibrio del ciclo hidrológico.
7. Evitar la degradación de los ecosistemas relacionados al ciclo hidrológico⁴³.

Además, se prohíben los vertidos (descargas de aguas residuales) directa o indirectamente en el dominio hídrico público; por lo tanto, está prohibido el vertido directo o indirecto de aguas o productos residuales, aguas servidas, aguas sin tratamiento y lixiviados susceptibles de contaminar las aguas del dominio hídrico público; corresponde a los GADs el tratamiento de las aguas servidas y desechos sólidos, para evitar la contaminación de las aguas⁴⁴.

De forma adicional se prohíbe la utilización de agua de cualquier fuente con el fin de diluir los efluentes líquidos no tratados y las descargas y vertidos en los siguientes casos: (i) las que sobrepasen los límites permisibles o criterios de calidad establecidos en las normativas; (ii) de aguas servidas o industriales en quebradas secas o nacimientos de cuerpos hídricos u ojos de agua; (iii) de aguas servidas o industriales, sobre cuerpos hídricos, cuyo caudal mínimo anual no esté en capacidad de soportar la descarga⁴⁵.

42 Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Art. 3.

43 Ibid., Art. 79.

44 Ibid., art. 80.

45 TULAS, Libro VI, Art. 210.

La norma de calidad ambiental y descarga de efluentes al recurso agua se encuentra en el Anexo 1 del Libro VI del TULAS.

La calidad del agua se constituye por las características físicas, químicas y biológicas que establecen la composición del agua y la hacen apta para satisfacer la salud, el bienestar de la población y el equilibrio ecológico⁴⁶.

El objetivo de la norma de calidad es prevenir y controlar la contaminación ambiental del agua, protegiendo su calidad y salvaguardar y preservar los usos asignados, la integridad de las personas, de los ecosistemas y del ambiente.

En la norma se establecen los principios básicos y enfoque general para el control de la contaminación del agua; competencias de los diferentes actores; criterios de calidad de las aguas para sus distintos usos (consumo humano y uso domésticos; preservación de vida acuática y silvestre; riego agrícola; uso pecuario; fines recreativos; uso estético); límites permisibles, disposiciones y prohibiciones para las descargas en cuerpos de aguas o sistemas de alcantarillado; permisos de descarga de efluentes al sistema de alcantarillado y cuerpo de agua (dulce o marina); parámetros de monitoreo de las descargas a cuerpos de agua y sistemas de alcantarillado de actividades industriales o productivas, de servicios públicos o privados; métodos y procedimientos para determinar parámetros físicos, químicos y biológicos con potencial riesgo de contaminación del agua.

Calidad ambiental y contaminación del recurso suelo

La contaminación del suelo se encuentra regulada por la Ley de Prevención y Control de la Contaminación Ambiental y la Norma de calidad del recurso suelo y criterios para la remediación para suelos contaminados (Anexo II del Libro VI del Texto Unificado de Legislación Ambiental).

En la Ley se establece la prohibición de descargar cualquier tipo de contaminante que pueda alterar la calidad del suelo y afectar la salud humana, la flora, fauna y recursos naturales⁴⁷. Se determina que son fuentes potenciales de contaminación las sustancias radioactivas y los desechos líquidos, sólidos o gaseosos que provenga del sector industrial, agropecuario, municipal o doméstico⁴⁸.

Adicionalmente se han restringido todas las actividades que afecten la estabilidad del suelo y que puedan provocar su erosión⁴⁹.

La calidad del suelo se compone por las características físico-químicas y biológicas que establecen la composición del suelo y lo hacen aceptable para garantizar el equilibrio ecológico, la salud y el bienestar de la población⁵⁰.

La norma de calidad tiene como objetivo principal preservar la salud de las personas y velar por la calidad ambiental del recurso suelo con el fin de proteger las funciones naturales en los ecosistemas frente a actividades antrópicas que potencialmente modifiquen su calidad⁵¹; para lo cual determina los siguientes aspectos:

1. Los objetivos y parámetros de calidad ambiental del suelo a ser considerados para diferentes usos de este recurso.

46 Ibid., Art. 209.

47 Codificación Ley de Prevención y Control de la Contaminación Ambiental, Art. 10.

48 Ibid., Art. 11.

49 TULAS, Libro VI, Art. 214.

50 Ibid., Art. 212.

51 TULA, Libro VI Anexo 2, número 1.

2. El procedimiento para determinar los valores iniciales de referencia respecto a la calidad ambiental del suelo.
3. Los límites permisibles de contaminantes en función del uso del suelo y en relación con un valor inicial de referencia.
4. Los métodos y procedimientos para la determinación de los parámetros de calidad ambiental del suelo.
5. Los métodos y procedimientos para la remediación de suelos contaminados.

En la norma se incluye los siguientes aspectos: normas de aplicación general; prevención de la contaminación al recurso suelo; actividades que degradan la calidad del suelo; suelos contaminados; criterios de calidad de suelo y criterios de remediación; muestreo y análisis del suelo; métodos analíticos y remediación del suelo.

Entre los criterios para la prevención y control de la contaminación del suelo se señalan dos: (i) la prevención y reducción de la generación de residuos sólidos incorporando técnicas apropiadas y procedimientos para su minimización, reutilización y reciclaje; (ii) utilización de sistemas de agricultura que no degraden, generen contaminación o desequilibren el ecosistema, incluyendo el uso racional y técnico de plaguicidas, fertilizantes y sustancias tóxicas.

La legislación también ha considerado importante regular la protección del suelo rural. De esta forma la Ley Orgánica de Tierras Rurales declara de interés público y prioridad nacional la protección y uso del suelo rural de producción, especialmente su capa fértil; además dispone que el Estado tomará las medidas necesarias para prevenir la degradación provocada por el uso intensivo, contaminación, desertificación y erosión⁵².

De la misma forma en la Ley sobre Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo se prevén categorías para el tratamiento de conservación tanto del suelo urbano como rural y en el caso de este último también se consideran tratamientos de mitigación para minimizar los impactos que las actividades puedan tener sobre el suelo y recuperación en los casos en que los que se ha producido deterioro ambiental o paisajístico.

Calidad ambiental del aire

La calidad ambiental del aire son aquellas características del aire ambiente (sustancias y concentración de las mismas) que garantizan el equilibrio ecológico, la salud y el bienestar de la población⁵³.

La Ley de Prevención y Control de la Contaminación Ambiental regula la contaminación del aire; mediante esta ley se prohíbe expeler hacia la atmósfera o descargar en ella contaminantes que, a juicio de los Ministerios de Salud y del Ambiente, puedan perjudicar la salud y vida humana, la flora, la fauna y los recursos o bienes del Estado o de particulares o que pueda constituir una molestia⁵⁴.

La regulación de los límites permisibles y prohibiciones para emisiones de contaminantes y los objetivos de calidad del aire se encuentran establecidas en la "Norma de emisiones al aire desde fuentes fijas" y en la "Norma de calidad del aire ambiente o nivel de inmisión" contenidas, respectivamente, en el anexo 3 y 4 del Libro VI del Texto Unificado de Legislación Ambiental.

El objetivo principal de la Norma de Emisiones al Aire desde Fuentes Fijas es preservar la salud pública, la calidad del aire ambiente, las condiciones de los ecosistemas y del ambiente en general. En consecuencia, se establecen límites permisibles de la concentración de emisiones de contaminantes al aire proveniente de actividades de combustión de diversas fuentes fijas⁵⁵.

52 Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales, Art. 6.

53 TULAS, Libro VI, Art. 219.

54 Codificación Ley de Prevención y Control de la Contaminación Ambiental, Art. 1.

55 TULAS, Libro VI Anexo 3, número 1.

En la norma se establecen los límites máximos permisibles de concentraciones de emisión de contaminantes del aire desde fuentes fijas de diferentes tipos: combustión abierta; calderas; turbinas de gas; motores de combustión interna; producción de cemento; producción de vidrio y fibra de vidrio; bagazo en equipos de combustión de instalaciones de elaboración de azúcar y fundición de metales⁵⁶.

Otra norma que se relaciona con la prevención de la contaminación del aire es la “Norma de Calidad del Aire Ambiente o Nivel de Inmisión”. El objetivo principal de esta norma es preservar la salud de las personas, calidad del aire ambiente, bienestar de los ecosistemas y del ambiente. Por lo tanto, se establecen los límites permisibles de contaminantes y los métodos necesarios para determinar las concentraciones de contaminantes en el aire⁵⁷.

Contaminación acústica

El ruido es un fenómeno físico y la normativa que regula la contaminación provocada por este fenómeno se encuentra en el Texto Unificado de Legislación Ambiental (Libro VI, Anexo 5) en la que se establecen los “Niveles máximos de emisión de ruido y metodologías de medición para fuentes fijas y fuentes móviles y niveles”.

El objetivo de la norma es preservar la salud y bienestar de las personas y el medio ambiente a través del establecimiento de niveles máximos de emisión de ruido para fuentes fijas de ruido y fuentes móviles de ruido⁵⁸; en consecuencia se establecen los niveles máximos de ruido emitido al medio ambiente por las fuentes fijas y móviles, así como los métodos y procedimientos para la determinación del cumplimiento de los niveles máximos de emisión de ruido.

Además de la Autoridad Ambiental Nacional, también son autoridades competentes en esta materia la entidad ambiental de control (puede constituir un Gobierno Autónomo Descentralizado), la autoridad policial y los municipios, quienes dictan las ordenanzas correspondientes relativas a la prevención y control de la contaminación ambiental⁵⁹.

También se han establecido en el Anexo 5 del Libro VI del TULAS los “Niveles máximos de emisión de vibraciones y metodología de medición”; esta normativa regula la protección del medio ambiente contra las perturbaciones por vibraciones, para lo cual establece los límites de vibraciones transmitidas al espacio interior habitable de edificaciones; la metodología e instrumentación para evaluar las vibraciones ambientales; características de los instrumentos de medición para vibraciones e informe técnico para vibraciones.

El objetivo de la normativa es proteger la salud y bienestar humano y la protección ambiental de las perturbaciones generadas por vibraciones, mediante el establecimiento de límites de vibraciones transmitidas al espacio interior habitable de edificaciones destinadas a usos hospitalarios, educativos, culturales, residenciales, hospedaje, oficinas y comercial.

Gestión integral de residuos y desechos

La gestión integral de los residuos sólidos no peligrosos, desechos peligrosos y gestión de sustancias químicas peligrosas están regulados por el Libro VI capítulo VI del TULAS; se regulan todas las fases de la gestión integral de residuos no peligrosos, desechos peligrosos y/o especiales (generación, separación en la fuente, almacenamiento temporal, recolección y transporte, acopio y/o transferencia, aprovechamiento, tratamiento, disposición final; importación, exportación y tránsito para el caso de los desechos peligrosos y sustancias químicas peligrosas), así como los mecanismos de prevención y control de la contaminación en el territorio nacional.

56 Ibid, Anexo 3, número 3.

57 Ibid, Libro VI Anexo 4, número 1.

58 Ibid, Libro VI Anexo 5, número 1.

59 COOTAD, Art. 55 literal k.

Constituyen políticas en la gestión de los residuos y desechos las siguientes⁶⁰:

1. Manejo integral de residuos y/o desechos.
2. Responsabilidad extendida del productor y/o importador.
3. Minimización de generación de residuos y/o desechos.
4. Minimización de riesgos sanitarios y ambientales.
5. Fortalecimiento de la educación ambiental, la participación ciudadana y una mayor conciencia en relación con el manejo de los residuos y/o desechos.
6. Fomento al desarrollo del aprovechamiento y valorización de los residuos y/o desechos.
7. Fomento a la investigación y uso de tecnologías que minimicen los impactos al ambiente y la salud.
8. Aplicación del principio de prevención, precautorio, responsabilidad compartida, internalización de costos, derecho a la información, participación ciudadana e inclusión económica y social.
9. Fomento al establecimiento de estándares mínimos para el manejo de residuos y/o desechos en las etapas de generación, almacenamiento temporal, recolección, transporte, aprovechamiento, tratamiento y disposición final.
10. Sistematización y difusión del conocimiento e información, relacionados con los residuos y/o desechos entre todos los sectores.

Además de las competencias de la Autoridad Ambiental Nacional en esta materia son también competentes los municipios respecto al manejo de los desechos sólidos no peligrosos, pues, según el artículo 55 literal d del COOTAD corresponde a estas entidades, de manera exclusiva, prestar los servicios de manejo de desechos sólidos y saneamiento ambiental. Por esta razón cada municipio regula el manejo de los desechos sólidos en su jurisdicción, lo cual incluye la prestación del servicio de aseo. Asimismo, en el TULAS también se prevé esta competencia, específicamente garantizar el manejo integral de los residuos y/o desechos sólidos promoviendo la minimización en la generación, separación en la fuente, procedimientos de barrido y recolección, transporte, almacenamiento temporal, acopio y/o transferencia; adecuado tratamiento y correcta disposición final⁶¹.

2.3.4. Nueva legislación ambiental

En abril de 2017 se ha expedido el Código Orgánico del Ambiente y entrará en vigencia en abril de 2018. El COA tiene por objeto garantizar el derecho de las personas a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado y así mismo, proteger los derechos de la naturaleza, con miras a lograr el buen vivir⁶².

Este Código está compuesto por ocho libros que regulan las siguientes materias:

- Libro Preliminar: Objeto, ámbito y fines; derechos, deberes y principios ambientales; régimen de responsabilidad ambiental.
- Libro Primero - Régimen institucional: Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental; institucionalidad y articulación de los niveles de gobierno en el SNDGA.
- Libro Segundo - Patrimonio Natural: Conservación de la Biodiversidad; conservación in situ (Sistema Nacional de Áreas Protegidas, áreas especiales para la conservación de la biodiversidad, paisajes naturales y semi-naturales); conservación ex situ; recursos genéticos y sus derivados, bioseguridad y biocomercio; servicios ambientales; régimen forestal nacional (Patrimonio Forestal Nacional; páramos, moretales, manglares y bosques; bosques naturales; plantaciones forestales y sistemas agroforestales; manejo de la fauna y arbolado urbano).
- Libro Tercero - Calidad Ambiental: Sistema Único de Manejo Ambiental (acreditación ante el SUMA; regularización ambiental; calidad de los componentes bióticos y estado de los componentes bióticos); control y seguimiento ambiental; gestión integral de sustancias químicas; gestión integral de residuos y desechos; producción y consumo sustentable.

⁶⁰ TULAS, Libro VI, Art. 49.

⁶¹ *Ibid.*, Art. 57.

⁶² COA, Art. 1.

- Libro Cuarto – Cambio Climático: Medidas para la adaptación y mitigación.
- Libro Quinto – Zona Marino Costera: Gestión integral, protección y preservación; riesgos originados por eventos naturales; recursos marinos.
- Libro Sexto – Incentivos Ambientales: Tipos, formas y control.
- Libro Séptimo: Reparación integral de daños ambientales y régimen sancionador: infracciones administrativas ambientales y sanciones.

Los fines del Código se agrupan en los siguientes temas: derecho al ambiente sano y derechos de la naturaleza; principios y lineamientos ambientales que orienten las políticas públicas; el Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental; conservación y restauración de ecosistemas y biodiversidad; regulación de actividades que generan impacto y daño ambiental, previniéndolos y minimizándolos; regulación del bienestar animal y manejo del arbolado urbano; garantizar la participación en las actividades de conservación y restauración; generación de información ambiental y articulación de las instituciones involucradas en la gestión ambiental; medidas para la adaptación y mitigación al cambio climático; y establecimiento de las atribuciones de la Autoridad Ambiental Nacional⁶³.

De forma adicional se señala que los principios ambientales del COA constituyen los fundamentos conceptuales para cualquier decisión pública –incluyendo la manifestación de la voluntad de la administración pública y providencias judiciales–, privada o comunitaria relativa a la conservación, uso y manejo sostenible del ambiente. Estos principios son⁶⁴:

1. Responsabilidad integral: Implica la responsabilidad compartida y diferenciada respecto a una actividad que genere o pueda generar impacto sobre el ambiente; incluye todas las fases de la actividad, ciclo de vida del producto y gestión del desecho o residuo.
2. Mejor tecnología disponible y mejores prácticas ambientales: Comprende el desarrollo y uso de tecnologías ambientalmente limpias y energías alternativas no contaminantes y de bajo impacto.
3. Desarrollo sostenible: Se refiere a la articulación de los ámbitos económico, social y ambiental para la satisfacción de las necesidades de las generaciones actuales y futuras. Además, busca establecer una distribución justa y equitativa de los beneficios sociales y económicos con participación de individuos y comunidades.
4. El que contamina paga: Implica la incorporación en los costos de producción de aquellas medidas destinadas a prevenir, evitar o reducir la contaminación. Además, en los casos que se ha producido contaminación existe la obligación de reparar integralmente y también indemnizar a los perjudicados.
5. In dubio pro natura: Se aplica en los casos de falta de información, vacío legal, contradicción normativa, duda sobre el alcance de disposiciones o conflicto entre ellas; en estos casos se aplicará lo que más favorezca al ambiente y naturaleza.
6. Información, participación y acceso a la justicia en temas ambientales: Se refiere al acceso oportuno y adecuado a la información relacionada con el ambiente; participación y consulta frente a actividades estatales que puedan afectar el ambiente; y, acceso a los órganos judiciales y administrativos, sin perjuicio de su interés directo, para obtener la tutela efectiva del ambiente.
7. Precaución: En los casos que no exista certeza científica sobre el impacto o daños al ambiente que se derivan de alguna actividad se adoptarán medidas eficaces y oportunas para evitar, reducir, mitigar o cesar cualquier afectación.
8. Prevención: En los casos que exista certeza científica sobre el impacto o daños al ambiente que se derivan de alguna actividad o producto se exigirá el cumplimiento de la normativa y medidas para eliminar, evitar, reducir, mitigar o cesar cualquier afectación.
9. Reparación integral: A través de medidas y procesos se busca revertir impactos y daños ambientales; evitar su recurrencia y facilitar la restitución de los derechos de las personas y colectivos afectados.
10. Subsidiariedad: Involucra la intervención subsidiaria y oportuna del Estado en la reparación del daño ambiental y la posterior repetición y sanción en contra del responsable del daño.

⁶³ Ibid., Art. 3.

⁶⁴ Ibid., Art. 9.

Como se señala en el COA los operadores de justicia deberán remitirse al COA y aplicar los principios ambientales y demás disposiciones de la normativa en la motivación de sus decisiones.

2.3.5. Políticas públicas

En esta sección se hace una revisión de las políticas relativas a la planificación nacional; biodiversidad, áreas protegidas y patrimonio natural; cambio climático y políticas ambientales y sobre gestión ambiental.

2.3.5.1. Planificación Nacional

La planificación nacional es responsabilidad y competencia del gobierno central y se ejerce a través del Plan Nacional de Desarrollo⁶⁵. El Plan Nacional de Desarrollo (Plan Nacional del Buen Vivir) es el instrumento al que se sujetan las políticas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado; la inversión y la asignación de los recursos públicos y la coordinación de las competencias exclusivas entre el Estado central y los GADs. La observancia de este plan es de carácter obligatorio para el sector público e indicativo para los demás sectores⁶⁶.

■ Plan Nacional para el Buen Vivir 2013 - 2017⁶⁷

El Plan Nacional del Buen Vivir constituye la política pública de planificación nacional que busca alcanzar la sociedad del buen vivir para los ecuatorianos. El plan se desarrolla en torno a cinco ejes fundamentales: a) la instauración de un Estado constitucional de derechos y justicia; b) una profunda transformación institucional; c) la configuración de un sistema económico social y solidario; d) la estructuración de una organización territorial que procura eliminar las asimetrías locales; y e) la recuperación de la noción de soberanía popular, económica, territorial, alimentaria, energética, y en las relaciones internacionales⁶⁸.

El PNBV cuenta con doce objetivos organizados en tres ejes⁶⁹:

- 1) Cambio en las relaciones de poder para la construcción del poder popular:
 - Objetivo 1: Consolidar el Estado democrático y la construcción del poder popular.

- 2) Derechos, libertades y capacidades para el Buen Vivir:
 - Objetivo 2: Auspiciar la igualdad, la cohesión, la inclusión y la equidad social y territorial, en la diversidad.
 - Objetivo 3: Mejorar la calidad de vida de la población.
 - Objetivo 4: Fortalecer las capacidades y potencialidades de la ciudadanía.
 - Objetivo 5: Construir espacios de encuentro común y fortalecer la identidad nacional, las identidades diversas, la plurinacionalidad y la interculturalidad.
 - Objetivo 6: Consolidar la transformación de la justicia y fortalecer la seguridad integral, en estricto respeto a los derechos humanos.
 - Objetivo 7: Garantizar los derechos de la naturaleza y promover la sostenibilidad ambiental territorial y global.

- 3) Transformación económica-productiva a partir del cambio de la matriz productiva.
 - Objetivo 8: Consolidar el sistema económico, social y solidario, de forma sostenible.
 - Objetivo 9: Garantizar el trabajo digno en todas sus formas.
 - Objetivo 10: Impulsar la transformación de la matriz productiva.

65 Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, Art. 10.

66 Constitución, Art. 280.

67 Este Plan estuvo vigente hasta 2017; se lo incluye debido a que la investigación se realizó cuando aún estaba vigente.

68 PNBV, pág. 31.

69 *Ibid.*, págs. 80 - 83.

- Objetivo 11: Asegurar la soberanía y eficiencia de los sectores estratégicos para la transformación industrial y tecnológica.
- Objetivo 12: Garantizar la soberanía y la paz, y profundizar la inserción estratégica en el mundo y la integración latinoamericana.

El objetivo 7 es el que se relaciona con la temática ambiental y a través de él se busca lograr “el derecho ciudadano a vivir en un ambiente sano, libre de contaminación y sustentable, y la garantía de los derechos de la naturaleza, a través de una planificación integral que conserve los hábitats, gestione de manera eficiente los recursos, repare de manera integral e instaure sistemas de vida en una armonía real con la naturaleza”⁷⁰.

Estas políticas se relacionan con los derechos de la naturaleza; el manejo sustentable del patrimonio natural; gestión sostenible de los bosques; impulso del bioconocimiento; garantizar la bioseguridad; gestión sostenible del patrimonio hídrico; promover la eficiencia y mayor participación de las energías renovables; prevenir y mitigar la contaminación ambiental; implementar medidas de mitigación y adaptación al cambio climático; promover patrones de consumo conscientes; promover la consolidación de la Iniciativa Yasuní ITT, fortalecer la gobernanza ambiental en Galápagos y consolidar la planificación integral para la Amazonía.

Plan Nacional para el Buen Vivir 2017-2021

El Plan Nacional del Buen Vivir para el periodo 2017-2021⁷¹ está estructurado en tres ejes: (i) derechos para todos durante toda la vida; (ii) economía al servicio de la sociedad y (iii) más sociedad, mejor Estado. Estos ejes se desarrollan en nueve objetivos. El objetivo 3 dentro del eje 1 se relaciona con la temática ambiental 1 y trata sobre la garantía de los derechos de la naturaleza para las actuales y futuras generaciones.

A continuación se detallan las políticas correspondientes a este eje⁷²:

1. Conservar, recuperar y regular el aprovechamiento del patrimonio natural y social, rural y urbano, continental y marino-costero, que asegure y precautele los derechos de las presentes y futuras generaciones.
2. Profundizar la distribución equitativa de los beneficios por el aprovechamiento del patrimonio natural y la riqueza originada en la acción pública.
3. Promover buenas prácticas ambientales que aporten a la reducción de la contaminación, a la conservación, a la mitigación y a la adaptación a los efectos del cambio climático, e impulsar las mismas en el ámbito global.
4. Impulsar la economía urbana y rural, basada en el uso sostenible y agregador de valor de recursos renovables y la bio-economía, propiciando la corresponsabilidad social.
5. Impulsar la generación de bioconocimiento como alternativa a la producción primario-exportadora, así como el desarrollo de un sistema de bioseguridad que precautele las condiciones ambientales que pudieran afectar a las personas y otros seres vivos.
6. Incentivar la producción y consumo ambiental mente responsables, en base a principios de economía circular y bio-económica, fomentando el reciclaje y combatiendo la obsolescencia programada.
7. Promover un proceso regional de protección y cuidado de la Amazonia, como la mayor cuenca hidrográfica del mundo.
8. Incidir en la agenda ambiental internacional, liderando una diplomacia verde y una voz prepositiva por la justicia ambiental, en defensa de los derechos de la naturaleza.

⁷⁰ Ibid., pág. 222.

⁷¹ Resolución Consejo Nacional de Competencias No. 2, ROS No. 71 de 04/09/2017.

⁷² Ibid., pág. 47.

2.3.5.2. Políticas sobre biodiversidad, áreas protegidas y patrimonio natural

Existen varias políticas públicas desarrolladas por la AAN y que se enfocan en temas de biodiversidad, vida silvestre, patrimonio natural, áreas protegidas y temas forestales. Algunas de estas son recientes y otras ya cumplen en este año su período para el que fueron expedidas. A continuación se revisarán las siguientes políticas: Estrategia Nacional de Biodiversidad, Política Nacional para la Gestión de la Vida Silvestre, Plan Estratégico del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, Política Nacional de Gobernanza del Patrimonio Natural para la Sociedad del Buen Vivir, Plan Nacional de Restauración Forestal.

Estrategia Nacional de Biodiversidad

La Estrategia Nacional de Biodiversidad al 2030 y su Plan de Acción para el periodo 2016 - 2021 fue aprobada y oficializada mediante Acuerdo Ministerial en noviembre de 2016⁷³.

Ha sido desarrollada de forma que guarda una relación muy estrecha con los objetivos del Convenio sobre Diversidad Biológica y su Plan Estratégico para 2011-2020 (Metas de Aichi), así como también con las políticas y estrategias de planificación nacional, especialmente el Plan Nacional del Buen Vivir y otras relacionadas.

A través de esta política se aspira a que la biodiversidad, conocimientos, prácticas, innovaciones y tecnologías asociadas sean reconocidas por la sociedad como uno de los recursos estratégicos del Estado, se la proteja y maneje de forma que los bienes y servicios generados contribuyan al desarrollo sustentable del país y al buen vivir⁷⁴.

Para lograr la visión establecida en la Estrategia se han desarrollado cuatro objetivos estratégicos, doce políticas y diecinueve resultados nacionales.

Constituyen los objetivos estratégicos los siguientes:

1. Incorporar la biodiversidad, los bienes y los servicios ecosistémicos asociados, en la gestión de las políticas públicas.
2. Reducir las presiones y el uso inadecuado de la biodiversidad a niveles que aseguren su conservación.
3. Distribuir de manera justa y equitativa los beneficios de la biodiversidad y de los servicios ecosistémicos asociados, contemplando especificidades de género e interculturalidad.
4. Fortalecer la gestión de los conocimientos y las capacidades nacionales que promuevan la innovación en el aprovechamiento sostenible de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos.

Adicionalmente se han establecido 12 políticas que orientan las acciones de la Estrategia y que se corresponden con el objetivo 7 del Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017 (garantizar los derechos de la naturaleza y promover la sostenibilidad ambiental territorial y global).

Política Nacional para la Gestión de la Vida Silvestre

Esta política pública, expedida en mayo del presente año, tiene por objeto contar con directrices a escala nacional y local que permitan, de forma articulada y concordante la conservación, gestión, manejo sustentable de la vida silvestre en los diferentes niveles de gobierno, de conformidad con sus competencias⁷⁵.

La política se encuentra estructurada en seis políticas con sus objetivos y estrategias correspondientes; éstas son:

⁷³ Acuerdo Ministerial No. 123, RO Edición Especial No. 41 de 19/07/2017.

⁷⁴ Estrategia Nacional de Biodiversidad, pág. 146.

⁷⁵ Acuerdo Ministerial No. 29, RO No. 52 de 07/08/2017.

1. Promover la conservación, manejo y protección in situ y ex situ de la vida silvestre a nivel nacional, regional y local.
2. Promover el desarrollo de la investigación científica para la conservación y uso sostenible de la vida silvestre.
3. Fomentar el manejo y uso sustentable de la vida silvestre y sus productos derivados a nivel nacional, regional y local mediante mecanismos técnicos y legales, en el marco de los derechos de la naturaleza.
4. Fortalecer las actividades y mecanismos de coordinación nacional, y local de control y vigilancia al uso sustentable, tráfico y comercialización ilegal de la vida silvestre.
5. Articular la gestión integral de la vida silvestre en los diferentes niveles de gobierno tomando en cuenta las facultades interinstitucionales, sectoriales, desconcentradas y descentralizadas.
6. Fortalecer la conservación de la biodiversidad a través de mecanismos que mejoren el bienestar de la fauna silvestre garantizando la salud humana, animal y ecosistémica en articulación con los diferentes niveles de gobierno, considerando las competencias y atribuciones interinstitucionales, sectoriales, desconcentradas y descentralizadas.

Plan Estratégico del Sistema Nacional de Áreas Protegidas⁷⁶

En el año de 2008 se expidieron las Políticas y Plan Estratégico del SNAP 2007 – 2016; en ellas se establecen lineamientos básicos para la integración del SNAP a través de cuatro subsistemas: (i) subsistema estatal; (ii) subsistema de gobiernos autónomos descentralizados; (iii) subsistema privado, y, (iv) subsistema comunitario.

En el plan se determina el sistema de gobernanza y directrices generales para el manejo del SNAP, por lo tanto, corresponde al Ministerio del Ambiente ejercer la rectoría sobre el SNAP y definir las directrices y normativas generales; la administración del Patrimonio de Áreas Naturales del Estado le corresponde al Ministerio del Ambiente, y la administración de los subsistemas la ejercen las entidades que se definan para el efecto; la administración y manejo de las áreas protegidas está sujeta a los estudios de alternativas y planes de manejo respectivos; y, se reconocen distintos mecanismos de participación de actores en el manejo de las áreas protegidas.

Política Nacional de Gobernanza del Patrimonio Natural para la Sociedad del Buen Vivir (2013 - 2017)⁷⁷

La Política Nacional de Gobernanza del Patrimonio Natural constituye un instrumento de dirección política y técnica de la Subsecretaría de Patrimonio Natural del Ministerio del Ambiente; el objetivo general de esta política es orientar las acciones y estrategias para lograr una gestión institucional del Patrimonio Natural que permita su inserción en la dinámica económica del país⁷⁸.

La Política cuenta con cinco ejes estratégicos relacionados con (i) la gestión sostenible de paisajes naturales; (ii) incentivos para la conservación y uso sostenible del patrimonio natural; (iii) gestión integral de bosques y vida silvestre; (iv) gestión de bioseguridad y patrimonio genético y (v) investigación y monitoreo del patrimonio natural⁷⁹.

La política se enfoca en lograr el posicionamiento del patrimonio natural como clave de la innovación y el desarrollo estratégico, así como en su gestión integral y sostenible.

⁷⁶ En la actualidad se está trabajando en la actualización de este Plan.

⁷⁷ Este Plan estuvo vigente hasta 2017; se lo incluye debido a que la investigación se realizó cuando aún estaba vigente.

⁷⁸ Política Nacional de Gobernanza del Patrimonio Natural para la Sociedad del Buen Vivir, Arts. 1 y 2.

⁷⁹ *Ibid.*, Art. 4.

El Plan Nacional de Restauración Forestal para el periodo 2014-2017 ha sido desarrollado como un instrumento para contrarrestar la deforestación en el país y de esta forma mantener y mejorar la condición de la cobertura forestal.

El objetivo del Plan es “establecer el marco operacional para la implementación de programas de restauración forestal que aporten de forma efectiva a la conservación, recuperación de los servicios ecosistémicos y al manejo sustentable de los recursos forestales; así como, al mejoramiento de la calidad de vida de la gente, el fortalecimiento del desarrollo humano y económico y la integración territorial”⁸¹.

Para realizar las acciones de restauración se han determinado cinco áreas prioritarias: zonas de protección del recurso hídrico; zonas de protección para evitar deslizamientos; zonas de amortiguamiento del Patrimonio de Áreas Naturales del Estado; corredores biológicos y áreas con vacíos de conservación.

Varias son las estrategias para la implementación del programa de restauración forestal: seleccionar áreas que dispongan de menor complejidad para la restauración; incidir en espacios cercanos a proyectos multipropósitos; integrar la participación de múltiples actores; desarrollar políticas y normativa forestal sustentable y que fomenten la restauración forestal con fines de conservación; creación de nuevos mecanismos de incentivos para el manejo forestal sustentable; fortalecimiento del sistema de control forestal, proponer un proceso de compras públicas responsables; aplicar un sistema de monitoreo; fomentar y contribuir al cambio de la matriz productiva; incrementar la superficie de áreas protegidas dentro del SNAP, entre otras⁸².

2.3.5.3. Políticas relativas a Cambio Climático

Las políticas públicas sobre cambio climático comenzaron a ser desarrolladas a partir de 2009, año en que se declaró como política de Estado la adaptación y mitigación al cambio climático y se dispuso que el Ministerio del Ambiente formule y ejecute la estrategia nacional y plan correspondiente⁸³. Producto de esta disposición se expidió en 2012 la Estrategia Nacional de Cambio Climático 2012-2025⁸⁴; ésta es concebida como una herramienta de planificación intersectorial y transversal con dos líneas estratégicas: adaptación y mitigación al cambio climático.

La visión de la Estrategia es que hasta 2025 el país maneje de forma oportuna los desafíos del cambio climático, a la vez que garantiza el buen vivir y los derechos de la naturaleza. Además, contempla como mecanismos de implementación los planes nacionales de mitigación; adaptación, creación y fortalecimiento de condiciones.

Adicionalmente, se han expedido los lineamientos para el Plan Nacional de Cambio Climático. Se define al Plan como “un instrumento diseñado para hacer efectiva la transversalización del Cambio Climático y como tal puede integrar en el marco un enfoque sectorial, tanto aspectos de mitigación, como de adaptación al cambio climático y acciones concretas a impulsar desde las áreas identificadas como prioritarias”⁸⁵.

También se ha desarrollado el Plan de Acción REDD+ Ecuador Bosques para el Buen Vivir 2016-2025 como un instrumento para hacer frente a las causas de la deforestación y mitigar el cambio climático en el sector de uso de suelo, cambio de uso del suelo y silvicultura, y al mismo tiempo establecer los lineamientos generales para la implementación de REDD+. Además, se especifica la necesidad de respetar los derechos individuales y garantizar los derechos de la naturaleza en la implementación de REDD+⁸⁶.

80 Este Plan estuvo vigente hasta 2017; se lo incluye debido a que la investigación se realizó cuando aún estaba vigente.

81 Plan Nacional de Restauración Forestal, pág. 4 .

82 Ibid, págs. 23 - 24.

83 Decreto Ejecutivo No. 1815, RO 636 de 17/07/2009.

84 Acuerdo Ministerial 0No. 95 de 19 julio 2012, ROS No. 9 del 17/06/2013.

85 Acuerdo Ministerial No. 284, RO No. 336 de 18/09/2014, Art. 2.

86 Acuerdo Ministerial No. 116, Art. 7.

El objetivo general del Plan de Acción es “contribuir a los esfuerzos nacionales para la reducción de la deforestación y degradación de los bosques a través de la conservación, manejo forestal sostenible, y la optimización de otros usos de suelo para reducir la presión sobre los bosques, aportando de esta forma

a la reducción de emisiones de GEI”⁸⁷; se lo debe entender como “un conjunto de líneas estratégicas que promueven acciones de mitigación del cambio climático y que apuntan a la convergencia de las agendas ambiental y de desarrollo del país, con un enfoque territorial”⁸⁸.

2.3.5.4. Políticas Ambientales y sobre gestión ambiental

Existen varias políticas públicas en materia ambiental, como las Políticas Ambientales Nacionales. Otras están más relacionadas a los daños ambientales, compensaciones, remediación y mitigación, las cuales se revisarán más detalladamente a continuación.

Políticas Ambientales Nacionales

Las políticas ambientales nacionales, expedidas en 2009, están estructuradas en seis políticas, cada una con estrategias respectivas.

A continuación se mencionan estas políticas:

1. Articular un acuerdo nacional para la sustentabilidad económica ambiental.
2. Usar eficientemente los recursos estratégicos para el desarrollo sustentable: agua, aire, suelo, biodiversidad y patrimonio genético.
3. Gestionar la adaptación al cambio climático para disminuir la vulnerabilidad social, económica y ambiental.
4. Prevenir y controlar la contaminación ambiental para mejorar la calidad de vida.
5. Insertar la dimensión social en la temática ambiental para asegurar la participación ciudadana.
6. Fortalecer la institucionalidad para asegurar la gestión ambiental.

Políticas en materia de gestión ambiental

A partir de 2011 el Ministerio del Ambiente vio la necesidad de incorporar nuevos principios y definiciones legales para efectos de la rectoría de la gestión ambiental, los cuales estén en conformidad con la visión constitucional en la temática ambiental; en consecuencia, a través de la expedición de varios acuerdos ministeriales se han definido principios y conceptos relativos a la gestión ambiental, los cuales se mencionan a continuación:

1. Acuerdo Ministerial 169 de 30 de agosto de 2011: Se incluyen definiciones de los conceptos de ambiente, impacto ambiental, Estudio de Impacto Ambiental, Pasivo Ambiental, Remediación, Restauración (integral) y Reparación Integral.
2. Acuerdo Ministerial 10-A de 1 de febrero de 2012: Se define el concepto de daño ambiental y de daño social.
3. Acuerdo Interministerial 001 de 24 de agosto de 2012: Establece los lineamientos para la aplicación de la compensación por afectaciones socio-ambientales dentro de la política pública de reparación integral. En este instrumento se reconoce dos tipos de compensación (individual o colectiva) y tres niveles de compensación: (i) compensación anticipada de afectaciones potenciales, (ii) compensación aplicada a la gestión de impactos ambientales y (iii) compensación aplicada a la gestión de pasivos ambientales.

⁸⁷ Plan de Acción REDD+, pág. 100.

⁸⁸ *Ibíd.*, pág. 17.

2.4. Legislación y políticas públicas que inciden directamente en la eficacia de la legislación ambiental o la tutela de derechos ambientales

Existe legislación que sin tener como fin principal la regulación de temas ambientales tiene incidencia en la protección del ambiente o en la tutela de derechos ambientales. Por ejemplo la legislación que se enfoca en sectores productivos, actividades extractivas, turismo, entre otros, si bien no tienen un enfoque ambiental, sí tienen incidencia en temas ambientales o de derechos ambientales. En consecuencia, en esta sección se va a revisar la legislación y políticas públicas relativas a las actividades agrarias, soberanía alimentaria, ordenamiento territorial, turismo, hidrocarburos y minería.

2.4.1. Legislación sobre actividades agrarias y soberanía alimentaria

En esta sección se revisarán las leyes referentes a actividades agrarias y soberanía alimentaria. Éstas son la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales y la Ley Orgánica de Soberanía Alimentaria.

Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales

La Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales regula el uso y acceso a la propiedad rural así como también las actividades agrarias, entendidas como aquellas actividades agrícolas, pecuarias, acuícolas, silvícolas, forestales, ecoturísticas, agro-turísticas y de conservación que se relacionan con el aprovechamiento productivo de la tierra rural⁸⁹.

Existen varias disposiciones en las cuales se destacan elementos ambientales. En primer lugar, se considera de interés público y prioridad nacional la protección y uso del suelo rural de producción⁹⁰, especialmente su capa fértil; se prevé que el Estado tomará las medidas necesarias para prevenir la degradación provocada por el uso intensivo, contaminación, desertificación y erosión⁹¹.

Asimismo, el Estado impulsará la protección, conservación y recuperación de la tierra rural y su capa fértil en forma sustentable e integrada con los demás recursos naturales⁹² y se promoverá el empleo de prácticas de manejo de suelos para prevenir la contaminación hídrica y edáfica del suelo, provocada por el uso inadecuado de productos agrotóxicos⁹³.

Uno de los principios fundamentales de esta ley es la sustentabilidad, que se concibe como la promoción del aprovechamiento eficiente y la conservación de la fertilidad de la tierra rural con el fin de garantizar el desarrollo social, económico y ambiental equilibrado y asegurar la satisfacción de las necesidades de las generaciones presentes y las futuras⁹⁴.

El avance de la frontera agrícola es un tema trascendental previsto de esta ley. Se regula y controla el avance de la frontera agrícola en ecosistemas frágiles –páramos, manglares, humedales, bosques nublados, bosques tropicales secos y húmedos–, zonas de patrimonio natural, cultural y arqueológico; áreas naturales protegidas

89 Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales, Art. 5.

90 Se define como la tierra rural a la "extensión territorial que se encuentra ubicada fuera del área urbana, cuya aptitud presenta condiciones biofísicas y ambientales para ser utilizada en producción agrícola, pecuaria, forestal, silvícola o acuícola, actividades recreativas, ecoturísticas, de conservación o de protección agraria; y otras actividades productivas en las que la Autoridad Agraria Nacional ejerce su rectoría. Se exceptúan las áreas reservadas de seguridad, las del sistema nacional de áreas protegidas, áreas de protección y conservación hídrica, bosques y vegetación protectores públicos, privados y comunitarios, patrimonio forestal del Estado y las demás reconocidas o declaradas por la Autoridad Ambiental Nacional" (Art. 4 Ley Orgánica de Tierras Rurales).

91 Ley Orgánica de Tierras Rurales, Art. 6.

92 Ibid., Art. 49.

93 Ibid., Art. 53.

En la Ley Orgánica de Soberanía Alimentaria (Art. 7) también se prevé que el Estado, las personas y las colectividades protegerán, conservarán los ecosistemas y promoverán la recuperación, uso, conservación y desarrollo de la agrobiodiversidad.

94 Ley Orgánica de Tierras Rurales, Art. 7 literal d.

y territorios con alta biodiversidad o que generen servicios ambientales⁹⁵; por lo tanto, está prohibido ampliar la frontera o aprovechamiento agrícola en las tierras rurales donde existen ecosistemas frágiles, así como en aquellos que forman parte del dominio hídrico público, sin contar con un instrumento de manejo sustentado en estudios y parámetros establecidos por la Autoridad Ambiental Nacional⁹⁶.

En los páramos no intervenidos, en áreas protegidas y territorios con alta biodiversidad o servicios ambientales no se permite el avance de la frontera agrícola. Asimismo, está prohibido el cambio de uso de las tierras rurales destinadas a conservación de recursos naturales renovables⁹⁷.

Adicionalmente se prevé que la Autoridad Ambiental Nacional en coordinación con la Autoridad Agraria Nacional regulen la conservación y uso de los ecosistemas frágiles amenazados⁹⁸. En el Código Orgánico del Ambiente ya se ha dispuesto la prohibición de afectación, tala y cambio de uso del suelo de los páramos, moretales, manglares y bosques⁹⁹.

Con el fin de conservar y regular las actividades agrarias que se realicen en los páramos el COA establece el desarrollo de planes e instrumentos de conservación y manejo de estos ecosistemas¹⁰⁰.

En el COA también existen disposiciones relacionadas al cambio del uso del suelo. Por un lado, se prohíbe el cambio del uso del suelo a fines agropecuarios en las áreas del Patrimonio Forestal Nacional¹⁰¹ y en los bosques naturales y ecosistemas frágiles¹⁰². Además, se prevé planes para la conservación del bosque natural, los cuales constituyen instrumentos de zonificación para realizar actividades productivas sostenibles y con ello evitar el cambio del uso del suelo y deforestación de bosques naturales. En cuanto a las áreas destinadas a la agricultura o ganadería se prevé mejorar la eficiencia de la producción con el fin de evitar el avance de la frontera agrícola¹⁰³.

Finalmente, en las tierras con cobertura boscosa o cobertura vegetal nativa no pueden ser consideradas en ningún caso como tierras ociosas o abandonadas en los casos en que se conserve su cobertura, y, se considera un hecho positivo de posesión y trabajo eficiente de la tierra. Este uso debe estar aprobado en un plan de manejo integral, lo cual permite que no se pueda declarar aquella tierra como abandonada¹⁰⁴. Esta disposición es sumamente importante ya que atribuye valor a las áreas boscosas que mantienen este uso del suelo, lo cual está en contraposición al antiguo concepto de las tierras baldías conforme lo establecido en la Ley de Tierras Baldías y Colonización, a través de la cual era posible adquirir derechos de propiedad sobre cuando se demostraba el trabajo sobre la tierra, lo cual implicaba deforestación y cambio del uso del suelo, principalmente para actividades agrícolas o ganaderas.

95 Ibid., Art. 7 literal k.

96 Ibid. Art. 13.

En la Ley Orgánica de Soberanía Alimentaria (Art. 6) también se prevé la limitación de la expansión de áreas urbanas en tierras de uso agropecuario o forestal, así como el avance de la frontera agrícola en ecosistemas frágiles o en zonas de patrimonio natural, cultural y arqueológico.

97 Ley Orgánica de Tierras Rurales, Art. 50.

98 Ibid.

99 Código Orgánico del Ambiente, Art. 99.

100 Ibid., Art. 101.

101 Constituye Patrimonio Forestal Nacional (COA, Art. 89):

1. Los bosques naturales y tierras de aptitud forestal, incluyendo aquellas tierras que se mantienen bajo el dominio del Estado o que por cualquier título hayan ingresado al dominio público;
2. Las formas de vegetación no arbórea asociadas o no al bosque, como manglares, páramos, moretales y otros;
3. Bosques y Vegetación Protectores;
4. Los bosques intervenidos y secundarios; y,
5. Las tierras de restauración ecológica o protección.

102 Código Orgánico del Ambiente, Art. 94.

103 Ibid., Art. 106.

104 Ibid., Art. 108.

La Ley Orgánica de Soberanía Alimentaria regula los ámbitos de la producción agroalimentaria; agrobiodiversidad y semillas; frontera agrícola; recursos hídricos y ordenamiento territorial. Adicionalmente, se dispone que todas las políticas y normas que emanen de la Ley deben garantizar el respeto de los derechos de la naturaleza y manejo de los recursos naturales en concordancia con la sostenibilidad ambiental¹⁰⁵.

Una de las responsabilidades del Estado es fomentar el consumo de alimentos de origen agroecológico y orgánico, evitando de esta forma la expansión de monocultivos y la utilización de cultivos agroalimentarios en la producción de biocombustibles¹⁰⁶.

En esta ley también se prevé la función ambiental de la tierra; ésta es entendida como la procuración de la conservación de la biodiversidad y el mantenimiento de las funciones ecológicas; que permita la conservación y manejo integral de cuencas hidrográficas, áreas forestales, bosques, ecosistemas frágiles como humedales, páramos y manglares; que respete los derechos de la naturaleza y del buen vivir; y que contribuya al mantenimiento del entorno y del paisaje¹⁰⁷.

En cuanto a la protección de la agrobiodiversidad se establece que tanto el Estado como las personas protegerán y conservarán los ecosistemas y promoverán la recuperación, uso, conservación y desarrollo de la agrobiodiversidad. El aseguramiento de la agrobiodiversidad se lo realizará mediante la asociatividad de cultivos, la investigación y sostenimiento de especies, la creación de bancos de semillas y plantas e incentivos financieros para quienes promuevan y protejan la agrobiodiversidad¹⁰⁸.

Función ambiental de la tierra

La función ambiental de la tierra es un concepto que se prevé en la Constitución y que se ha desarrollado en varias normativas.

En la Constitución se reconoce el derecho a la propiedad, la cual debe cumplir con la función y social y ambiental¹⁰⁹.

Además, en el texto constitucional se establece que el patrimonio natural del Ecuador comprende las formaciones físicas, biológicas y geológicas cuyo valor desde el punto de vista ambiental, científico, cultural o paisajístico requiere su protección, conservación, recuperación y promoción. Será gestionado de acuerdo al ordenamiento territorial y una zonificación ecológica¹¹⁰.

Asimismo, se prevé que el Estado regule la conservación, manejo y uso sustentable, recuperación, y limitaciones de dominio de los ecosistemas frágiles y amenazados; entre otros, los páramos, humedales, bosques nublados, bosques tropicales secos y húmedos y manglares, ecosistemas marinos y marinos-costeros¹¹¹.

Las disposiciones constitucionales sobre la función ambiental de la tierra, así como las consideraciones del patrimonio natural y los ecosistemas frágiles han servido de fundamento para el desarrollo de regulaciones, en diferentes normativas, relativas a la función ambiental de la tierra así como limitaciones al derecho de la propiedad.

105 Ley Orgánica de Régimen de la Soberanía Alimentaria, Art. 2.

106 *Ibid.*, Art. 3 literal d.

107 *Ibid.*, Art. 6.

108 *Ibid.*, Art. 7.

109 Constitución, Art. 66 # 26, 321.

110 *Ibid.*, Art. 404.

111 *Ibid.*, Art. 406.

Conforme a la Ley Orgánica de Soberanía Alimentaria la función ambiental de la tierra implica procurar la conservación de la biodiversidad y el mantenimiento de las funciones ecológicas; permitir la conservación y manejo integral de cuencas hidrográficas, áreas forestales, bosques, ecosistemas frágiles como humedales, páramos y manglares; respetar los derechos de la naturaleza y del buen vivir; contribuir al mantenimiento del entorno y del paisaje¹¹².

En la Ley Orgánica de Tierras Rurales se ha dispuesto que la tierra rural debe cumplir con la función ambiental conforme a los siguientes parámetros: contribuir al desarrollo sustentable; al uso racional del suelo y mantenimiento de su fertilidad, de forma que se conserve el recurso, la agrobiodiversidad y las cuencas hidrográficas, de forma que se mantenga la aptitud productiva, producción alimentaria, disponibilidad de agua de calidad y conservación de la biodiversidad; de forma adicional implica el respeto de los derechos ambientales individuales, colectivos y derechos de la naturaleza¹¹³.

Con el fin de que los predios rurales de aptitud agraria cumplan con la función ambiental el sistema productivo que se utiliza debe cumplir con los siguientes parámetros¹¹⁴:

- a. Se empleen prácticas productivas que promuevan la sustentabilidad de los recursos naturales renovables y de la agrobiodiversidad aplicados a la actividad agraria.
- b. Se cumplan con las leyes y los parámetros técnicos de calidad ambiental en materia agraria.
- c. Se observen los criterios de manejo de recursos naturales y de zonificación para el uso del suelo con aptitud agraria contenido en el plan de producción, para evitar procesos como: erosión, salinidad, compactación, pérdida de fertilidad y productividad, pérdida de la cobertura vegetal; degradación de la estructura del suelo, entre otros.
- d. Se realicen acciones a fin de evitar la contaminación, sedimentación de cuerpos de agua, disminución de caudales y desperdicio de agua.
- e. Se observen los parámetros que establezca la Autoridad Agraria Nacional en coordinación con la Autoridad Ambiental Nacional para la protección del suelo, cuando exista cobertura vegetal, bosque natural plantado, páramo o manglar y especies arbustivas.

En el caso de las tierras rurales de propiedad privada o comunitaria cumple la función ambiental las tierras dedicadas a conservación de recursos naturales renovables reconocidos por la autoridad competente, por ejemplo, áreas bajo incentivo estatal para la conservación¹¹⁵; protección o producción forestal reguladas legalmente; recreación o actividades ecoturísticas¹¹⁶.

Se prevé que la tierra rural debe cumplir con la función ambiental, es decir, debe contribuir al desarrollo sustentable; uso racional del suelo y mantenimiento de su fertilidad, de forma que se conserve el recurso, la agrobiodiversidad y las cuencas hidrográficas. Al mismo tiempo, el cumplimiento de esta función conlleva el respeto de los derechos ambientales individuales, colectivos y derechos de la naturaleza¹¹⁷.

Proceso para la evaluación de la Función Ambiental¹¹⁸

Estos son criterios referenciales para la evaluación del cumplimiento de la función social y la función ambiental en actividades productivas agrarias de un predio:

Ubicación: Catastro local, mapas de uso actual y potencial de la zona, uso y cobertura de la tierra del predio, aptitudes agropecuarias del predio, mapa de conflictos de uso del suelo, entre otros.

112 Ley Orgánica de Soberanía Alimentaria, Art. 6.

113 Ley Orgánica de Tierras Rurales, Art. 12.

114 Ibid.

115 Las áreas de conservación dentro del Programa Socio Bosque entrarían en esta categoría.

116 Ley Orgánica de Tierras Rurales, Art. 12.

117 Ley Orgánica de Soberanía Alimentaria, Art. 12.

118 Ibid, Anexo 2.

Función Ambiental: Estos son criterios referenciales para realizar el análisis de la función ambiental:

1. Inventario de los recursos naturales del sistema productivo agrario que tiene el predio
2. Identificación de prácticas agrarias;
3. Evaluación Ambiental de la unidad de producción agraria: La evaluación ambiental, tomará en cuenta los principales impactos que afectan a los recursos naturales de la unidad productiva considerando las siguientes variables:
 - a) Componente ambiental;
 - b) Impactos positivos y negativos potenciales;
 - c) Medidas de mitigación;
 - d) Indicador de monitoreo.

En el Reglamento a la Ley Orgánica de Tierras Rurales se ha establecido el procedimiento para determinar el cumplimiento de la función social y ambiental de la tierra. Para estos casos la Autoridad Agraria Nacional emite un informe técnico del cumplimiento de la función social y ambiental del predio conforme a la metodología determinada en el Reglamento¹¹⁹.

Esta metodología comprende la realización de una línea base de información que cuente con la determinación de la zona agroecológica; inventario de los recursos naturales disponibles de la Unidad Productiva Agropecuaria; evaluación de los recursos naturales; identificación de prácticas agropecuarias y determinación del sistema productivo agropecuario y/o forestal.

Con el fin de evaluar la función ambiental se realiza un reconocimiento de las actividades en desarrollo; las intervenciones humanas y la tecnología empleada; los cambios en el sistema natural y la calidad del ambiente; los efectos causados sobre la salud y bienestar humano, así como la salud del ambiente.

Además se evalúan las prácticas productivas en relación a los siguientes parámetros:

- i. Sustentabilidad de los recursos naturales renovables:
 - a) Manejo adecuado de fertilizantes químicos y orgánicos.
 - b) Uso responsable de productos químicos, para el control de plagas y enfermedades en actividades agrarias.
 - c) Prácticas adecuadas de manejo de cultivos.
- ii. Cumplimiento de la calidad ambiental conforme a los parámetros establecidos en la normativa expedida por la Autoridad Ambiental Nacional.
- iii. Manejo de recursos naturales y zonificación para el uso del suelo con aptitud agraria:
 - a. Uso y cobertura del suelo acorde a la aptitud de la tierra.
 - b. Utilización de un sistema de labranza apropiada para el tipo de suelo.
 - c. Uso adecuado de mecanización agrícola.
 - d. Manejo adecuado de las actividades de fertilización e irrigación, con el fin de evitar la residualidad y salinización del suelo.
 - e. Uso de sistemas de riego adecuados al cultivo y al tipo de suelo.
 - f. Aplicación de prácticas de conservación de suelos.
- iv. Evaluación de la contaminación del agua conforme a lo establecido en el TULAS sobre permisibilidad en el manejo y disposición final de desechos sólidos y líquidos, así como las normas sobre recursos hídricos relativas a caudales y aprovechamiento.

119 Reglamento Ley Orgánica de Tierras Rurales, Art. 5.

2.4.2. Legislación sobre Ordenamiento Territorial

La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo fija los principios y reglas que rigen el ejercicio de las competencias de ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo urbano y rural¹²⁰.

Entre los fines de la ley hay algunos que tienen relación con aspectos ambientales, entre ellos el promover un aprovechamiento del suelo rural y urbano que sea ambientalmente sustentable¹²¹; organizar el crecimiento urbano de las ciudades para proteger los valores paisajísticos, patrimoniales y naturales del territorio¹²²; garantizar la soberanía alimentaria y el derecho a un ambiente sano, a través de una planificación del territorio que permita la identificación de los valores y potencialidades del suelo para lograr un desarrollo sustentable que aproveche de manera eficiente los recursos existentes¹²³.

La Ley incluye regulaciones para el suelo urbano y el suelo rural y diferentes categorías de tratamiento: conservación, consolidación, desarrollo, mejoramiento integral, renovación, sostenimiento, mitigación, promoción productiva y recuperación.

El tratamiento de conservación del suelo urbano se aplica a las zonas urbanas que posean un alto valor histórico, cultural, urbanístico, paisajístico o ambiental con el fin de conservar y valorar estas características¹²⁴, en este tipo de suelo se restringirá la ocupación de acuerdo a la legislación ambiental, patrimonial y de riesgos¹²⁵.

El tratamiento de conservación del suelo rural se aplica a las zonas rurales con alto valor histórico, cultural, paisajístico, ambiental o agrícola con el fin de conservar y valorar estas características¹²⁶; este suelo tiene especiales características biofísicas, ambientales, paisajísticas, socioculturales o factores de riesgo por lo que requiere medidas específicas de protección, en consecuencia, este tipo de suelo no es apto para recibir actividades de ningún tipo, por lo que está restringida la construcción y fraccionamiento¹²⁷.

Los usos del suelo rural pueden ser para producción, para aprovechamiento extractivo, expansión urbana y protección. En el caso del uso del suelo para aprovechamiento extractivo la ejecución de actividades extractivas de recursos no renovables debe realizarse garantizando los derechos de la naturaleza¹²⁸. Además, en este caso se debe aplicar el tratamiento de mitigación que implica el establecimiento de medidas de prevención para minimizar los impactos que se han generado o generarán¹²⁹; asimismo, aplica el tratamiento de recuperación (esta categoría también aplica al uso de suelo para la producción) en los casos en que exista deterioro ambiental o paisajístico y que necesitan ser recuperadas para mantener el equilibrio de los ecosistemas naturales¹³⁰.

En esta ley también se hace mención a la función ambiental de la propiedad en el suelo urbano, que entre otras implicaciones involucra el estímulo a un uso ambientalmente sustentable del suelo, así como conservar el suelo y edificaciones en condiciones adecuadas para evitar daños al patrimonio natural y cultural¹³¹.

120 Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, Art. 1.

121 *Ibid.*, Art. 3 # 4.

122 *Ibid.*, Art. 3 # 7.

123 *Ibid.*, Art. 3 # 8.

124 *Ibid.*, Art. 4 # 14 literal a.

125 *Ibid.*, Art. 18 # 3.

126 *Ibid.*, Art. 4 # 15 literal a.

127 *Ibid.*, Art. 19 # 4.

128 *Ibid.*, Art. 19 # 2.

129 *Ibid.*, Art. 4 # 15 literal c.

130 *Ibid.*, Art. 4 # 15 literal e.

131 *Ibid.*, Art. 7 # 4 y 6.

Finalmente, se establece que uno de los objetivos del ordenamiento territorial es la protección del patrimonio natural y cultural del territorio y la utilización racional y sostenible de los recursos en el territorio¹³².

2.4.3. Normativa sobre Turismo

La Ley de Turismo tiene por objeto determinar el marco legal para la promoción, desarrollo y regulación del sector turístico¹³³. Entre los principios de la actividad turística se han delineado algunos relacionados con temas ambientales, entre ellos, la conservación permanente de los recursos naturales y culturales del país y las iniciativas y participación comunitaria indígena, campesina, montubia o afro ecuatoriana, con su cultura y tradiciones preservando su identidad, protegiendo su ecosistema y participando en la prestación de servicios turísticos¹³⁴. Asimismo, la política estatal de turismo debe cumplir con el objetivo de garantizar el uso racional de los recursos naturales¹³⁵.

El turismo en áreas protegidas que pertenecen al Patrimonio de Áreas Naturales del Estado cuenta con un reglamento especial, a través del cual se regula el ejercicio de actividades turísticas dentro del PANE y el otorgamiento de permisos ambientales para actividades turísticas en estas áreas¹³⁶. Se determinan como principios aplicables a las actividades de turismo el manejo participativo, manejo adaptativo y sostenibilidad¹³⁷.

Constituyen políticas nacionales de la actividad turística en las áreas pertenecientes al PANE¹³⁸:

1. El desarrollo y la promoción del turismo sostenible se dará en función de la categoría de manejo y objetivos de conservación del PANE;
2. La formación, educación y capacitación ambiental de la población constituyen instrumentos de gestión prioritarios dentro de la actividad turística;
3. La promoción y difusión de investigaciones que permitan establecer objetivamente los impactos de las diversas actividades y modalidades de operación turística desarrolladas en el PANE, a las que se refiere este Reglamento;
4. La participación ciudadana en los beneficios culturales, sociales, educativos y económicos, generados por el ejercicio de las actividades turísticas en el PANE;
5. La conservación de los ecosistemas y su resiliencia frente a los impactos del cambio climático y el uso sostenible de los recursos naturales; y,
6. La minimización de los impactos negativos que resulten del ejercicio de las actividades turísticas en el Patrimonio de Áreas Naturales del Estado PANE.

2.4.4. Normativa sobre Hidrocarburos

La actividad hidrocarburífera es regulada por la Ley de Hidrocarburos por varios reglamentos relacionados a la actividad y por el Reglamento Sustitutivo del Reglamento Ambiental para las Operaciones Hidrocarburíferas.

De forma general, en la ley se hace referencia a que la explotación de los yacimientos debe regirse conforme a los lineamientos del desarrollo sustentable y de la protección y conservación del medio ambiente¹³⁹. Al mismo tiempo, se encarga la responsabilidad al Estado para vigilar que la actividad petrolera no provoque daños a las personas, a la propiedad o al ambiente, a través de auditorías socio-ambientales periódicas¹⁴⁰.

132 Ibid, Art. 10.

133 Ley de Turismo, Art. 1.

134 Ibid, Art. 3.

135 Ibid, Art. 4 literal b.

136 Reglamento Especial de Turismo en Áreas Naturales Protegidas, Art. 1.

137 Ibid, Art. 2.

138 Ibid, Art. 3.

139 Ley de Hidrocarburos, Art. 1.

140 Ibid, Art. 93-D.

El Reglamento Sustitutivo del Reglamento Ambiental para las Operaciones Hidrocarburíferas regula los impactos ambientales que se puedan derivar del desarrollo de las actividades hidrocarburíferas en todas sus fases y establece las normas técnicas ambientales aplicables a la actividad hidrocarburífera¹⁴¹.

De esta forma se establecen regulaciones para el manejo de los desechos, manejo y tratamiento de descargas líquidas, emisiones a la atmósfera y desechos sólidos; determina los límites permisibles para ruido, descargas líquidas, lixiviados y para la remediación del suelo; valores máximos para emisiones a la atmósfera; así como las especificaciones técnicas para la realización de los estudios de impacto ambiental, monitoreo y auditorías ambientales.

2.4.5. Normativa sobre Minería

Las actividades mineras son reguladas por la Ley de Minería, cuyo objeto es normar el ejercicio de los derechos soberanos del Estado para administrar, regular, controlar y gestionar el sector estratégico minero, conforme con los principios de sostenibilidad, precaución, prevención y eficiencia¹⁴².

El Estado es el que determina las áreas susceptibles de exploración y explotación minera en función de los principios del buen vivir, necesidades económicas, ambientales, sociales y culturales y teniendo como prioridad la racionalidad en la utilización de los recursos naturales, la generación de nuevas zonas de desarrollo y el principio de equilibrio regional¹⁴³.

Además, se señala que la explotación de los recursos naturales se ceñirá a los principios del desarrollo sustentable y sostenible, la protección y conservación del medio ambiente, la participación y responsabilidad social y el respeto del patrimonio natural y cultural de las zonas explotadas. Asimismo, la exploración y explotación se basará en una estrategia de sostenibilidad ambiental pública que priorizará la fiscalización, contraloría, regulación y prevención de la contaminación y remediación ambiental, así como el fomento de la participación social y la veeduría ciudadana¹⁴⁴.

Ya en la ley se ha establecido un capítulo sobre preservación del ambiente –dentro del Título IV sobre las obligaciones de los titulares mineros– que contiene regulaciones respecto al tratamiento de aguas, revegetación y reforestación, descarga y manejo de desechos, conservación de flora y fauna, protección de los ecosistemas y daños ambientales.

El Reglamento Ambiental para las Actividades Mineras regula de forma detallada la gestión ambiental de las actividades mineras en todas sus fases. El objeto del reglamento es promover el desarrollo sustentable de la minería a través del establecimiento de normas, procedimientos, procesos y subprocesos para prevenir, controlar, mitigar, rehabilitar, remediar y compensar los efectos que las actividades mineras puedan tener sobre el medio ambiente y la sociedad¹⁴⁵.

141 Reglamento Sustitutivo del Reglamento Ambiental para las Operaciones Hidrocarburíferas, Art. 1.

142 Ley de Minería, Art. 1.

143 *Ibid.*, Art. 6.

144 *Ibid.*, Art. 16.

145 Reglamento Ambiental de Actividades Mineras, Art. 2.

2.4.6. Políticas Públicas

Existen algunas políticas públicas que se relacionan con la temática ambiental, a pesar de estar expedidas para otros fines, por ejemplo en temas de ordenamiento territorial y agrarios; así mismo, también se ha desarrollado una planificación exclusiva para la región amazónica, la cual es de relevancia debido al enfoque de esta investigación.

2.4.6.1. Estrategia Territorial Nacional

La Estrategia Territorial Nacional constituye un instrumento complementario al Plan Nacional para el Buen Vivir. Está compuesta por lineamientos relacionados con el ordenamiento físico del territorio y sus recursos naturales, infraestructuras, desarrollo territorial, actividades económicas, protección y conservación del patrimonio natural y cultural. Debido a los procesos de desconcentración y descentralización, ésta se materializa de forma más concreta en 9 Agendas Zonales¹⁴⁶, las cuales se han desarrollado con el fin de fortalecer y mejorar la articulación entre niveles de gobierno -nacional y local- a través de procesos de desconcentración y descentralización.

Tanto la Estrategia Territorial Nacional como las Agendas Zonales se han construido en torno a cuatro ejes prioritarios: asentamientos humanos, sustentabilidad ambiental, transformación de la matriz productiva y cierre de brechas.

En consecuencia, a través de la Estrategia se busca lograr una distribución equilibrada de la población, las actividades y la infraestructura física teniendo en cuenta las condiciones naturales, físicas y humanas del territorio.

Dentro del eje de sustentabilidad de la Estrategia se prevén varios lineamientos que están relacionados con la temática ambiental, por ejemplo, la reducción de presión sobre espacios naturales; reducir la deforestación y erosión de cuencas hídricas; controlar la expansión de la frontera agrícola; gestionar oportunamente los riesgos naturales; remediar y reparar espacios con pasivos ambientales; controlar y prevenir la contaminación del agua¹⁴⁷.

2.4.6.2. Planificación aplicable a la Amazonía

En relación a la Planificación para la Amazonía, se han desarrollado dos instrumentos de planificación: Plan Integral para la Amazonía y Agenda de Transformación Productiva para la Amazonía.

Plan Integral para la Amazonía

El Plan Integral para la Amazonía para el periodo 2016-2035 constituye un esfuerzo de planificación adaptado a la realidad y condiciones especiales, tanto ecológicas como poblacionales de la Amazonía.

146 Plan Nacional del Buen Vivir, pg. 354. Las agendas zonales se encuentran divididas de la siguiente forma:

- Zona 1: Provincias de Esmeraldas, Carchi, Imbabura y Sucumbios.
- Zona 2: Provincias de Pichincha (excepto el cantón Quito), Napo y Orellana.
- Zona 3: Provincias de Pastaza, Cotopaxi, Tungurahua y Chimborazo.
- Zona 4: Provincias de Manabí, Santo Domingo de los Tsáchilas.
- Zona 5: Provincias de Guayas (excepto los cantones de Guayaquil, Duran y Samborondón), Los Rios, Santa Elena, Bolivar y Galápagos.
- Zona 6: Provincias de Azuay, Cañar y Morona Santiago.
- Zona 7: Provincias de El Oro, Loja y Zamora Chinchipe.
- Zona 8: Cantones Guayaquil, Duran y Samborondón.
- Zona 9: Distrito Metropolitano de Quito.

147 PNBV, pág. 366 - 367.

A través de este plan se desarrollan los lineamientos de política pública que enlazan el desarrollo sostenible con la visión de los pueblos y nacionalidades indígenas. De esta forma el plan propone¹⁴⁸:

- Responder a las particularidades culturales y ecosistémicas.
- Justificar la necesidad de una nueva métrica que permita visualizar las problemáticas y potencialidades del territorio.
- Balancear el desarrollo de actividades productivas con los espacios socio-ambientalmente vulnerables.
- Comprender las dinámicas de asentamientos humanos.
- Tomar como punto de partida la comprensión de la diversidad como requisito principal para el ordenamiento territorial de esta región; de tal manera que sea posible implementar políticas y lineamientos pertinentes.

El objetivo del Plan es “definir un instrumento de planificación integral que permita alcanzar un desarrollo territorial pertinente y sustentable en la Amazonía ecuatoriana, a través del impulso de la conservación de su biodiversidad, el mejoramiento de las condiciones de vida de su población y la diversificación productiva acorde con las características propias de la región, para alcanzar el Buen Vivir de la ciudadanía en las seis provincias amazónicas”¹⁴⁹.

Este plan constituye un instrumento de planificación, coordinación y articulación, orientado a lograr el desarrollo integral de la Amazonía ecuatoriana, en función de sus particularidades biofísicas y socio-culturales¹⁵⁰.

La visión al 2035 es que la Amazonía constituya “un modelo de desarrollo sostenible en el que prima: la conservación de su patrimonio natural y cultural el ejercicio pleno de los derechos de su población con pertinencia territorial y corresponsabilidad, el fortalecimiento de las capacidades locales y la diversificación de la matriz productiva dentro de un contexto de aprovechamiento sustentable de sus recursos renovables y no renovables, en el ámbito nacional y de la cuenca amazónica, para la consecución del Buen Vivir”¹⁵¹.

El Plan contiene siete objetivos que se detallan a continuación:

1. Fortalecer la institucionalidad del Estado en todos sus niveles para garantizar el acceso a servicios básicos y sociales con pertenencia territorial.
2. Garantizar derechos individuales y colectivos con énfasis en los grupos de atención prioritaria, vulnerables, pueblos y nacionalidades promoviendo la construcción del Estado intercultural y plurinacional.
3. Revalorizar los conocimientos ancestrales y el bioconocimiento basado en la alta diversidad amazónica generando capacidades y oportunidades para el desarrollo local.
4. Fortalecer la seguridad integral interna y transfronteriza con énfasis en la gestión de riesgos de desastres y seguridad ciudadana.
5. Fomentar la diversificación productiva y la especialización del talento humano en actividades generadoras de valor agregado.
6. Reducir la degradación del hábitat, fragmentación de ecosistemas y la sobreutilización del suelo priorizando la conservación de áreas de importancia ecológica y el control de actividades extractivas.
7. Fomentar la integración de los países que forman parte de la cuenca amazónica.

Agenda de Transformación Productiva Amazónica

La Agenda de Transformación Productiva Amazónica tiene como objetivo reconvertir las actividades de producción agropecuaria en la Amazonía hacia sistemas agro-productivos sostenibles que tomen en cuenta

148 Plan Integral para la Amazonía, pág. 10.

149 Ibid, sección 2.3.

150 Ibid, sección 2.4.

151 Ibid, pág. 32.

las perspectivas económica, social, ambiental y cultural a través de una planificación integral de la finca para así liberar áreas de pastos que se destinarán a la diversificación de cultivos y reforestación¹⁵².

Constituyen puntos clave de la agenda los siguientes¹⁵³:

1. Articular y fortalecer la gestión de actores locales y autoridades competentes para la promoción de sistemas sostenibles de producción.
2. Desarrollar mecanismos de información y gestión de la tenencia y uso de la tierra orientada a la planificación integral de la producción.
3. Realizar planes de manejo integrales de las fincas con un enfoque de reconversión agro-productiva y el cumplimiento de la función social y ambiental de la tierra.
4. Impulsar el desarrollo agro-productivo sostenible.
5. Fortalecer los encadenamientos productivos promoviendo la competitividad sistémica y facilitando el comercio equitativo.
6. Fomentar e impulsar la investigación científica, tecnológica y el diálogo de conocimientos tradicionales desarrollados alrededor de agricultura sostenible y posibles alternativas agro-productivas.

2.4.6.3. Políticas Agropecuarias al 2025

A través de las Políticas Agropecuarias se busca revertir las tendencias estructurales del modelo agrario y excluyente que ha agotado la base de los recursos naturales, y al mismo tiempo, reemplazarlo con el enfoque de la intensificación sostenible de la producción agrícola, a través de cual se logra una mayor producción en la misma superficie de tierra a la vez que se conserva y mejora los recursos naturales¹⁵⁴.

En este instrumento se han planteado cuatro objetivos estratégicos:

1. Contribuir a reducir la pobreza y desigualdad socioeconómica de los habitantes rurales, particularmente, mejorar la inclusión social de aquellos agricultores de pequeña y mediana escala que residen en el campo.
2. Mejorar la contribución de la agricultura para garantizar la seguridad y soberanía alimentaria de la población ecuatoriana.
3. Potenciar la contribución de la agricultura al desarrollo territorial rural y al crecimiento económico nacional con inclusión social y sistemas agrícolas sostenibles.
4. Apoyar al cambio de la matriz productiva nacional, en lo relativo a la sustitución de importaciones primarias y agroindustriales, diversificación de la oferta exportable, y generación de la base primaria para el desarrollo agroindustrial.

Entre los lineamientos necesarios para lograr una nueva visión de la agricultura en Ecuador destacan los siguientes: reducción de la pobreza y reposicionamiento de los pequeños y medianos agricultores; diversidad cultural; diferencias de género; sostenibilidad ambiental; organización de productores; articulación de actores en territorio¹⁵⁵.

La política incluye un enfoque ambiental a través del cual el modelo agrícola tiene que estar guiado por el uso sostenible de las tierras, agua, recursos genéticos y otros recursos naturales; el mejoramiento de los servicios ecosistémicos.

152 ATPA, pág. 3.

153 Ibid, pág. 5.

154 Políticas Agropecuarias, pág. 337.

155 Ibid, pág. 351.

Al mismo tiempo se han definido prioridades de política nacional agrupadas en cinco campos de acción:

1. Políticas que generan condiciones para el relevo generacional del productor agropecuario.
2. Políticas que influyan sobre los factores estructurales del agro.
3. Dentro de esta política se destacan aquellas sobre la recuperación, mantenimiento y conservación de los suelos y el acceso, distribución y gestión integral del riego parcelario en zonas aptas para la producción agrícola y control de inundaciones y gestión de los recursos hídricos.
4. Políticas que aprovechan el potencial agropecuario y afrontan el conflicto de uso de la tierra.
5. Políticas complementarias que apuntalan al desarrollo territorial rural. Se destacan aquellas que buscan articular e impulsar encadenamientos productivos estratégicos como el turismo comunitario, actividades artesanales y servicios ambientales que se desarrollan en el mismo espacio productivo, articuladas al marco de prioridades de política ambiental, incluyendo la gestión de riesgos, resiliencia y adaptación al cambio climático.



3. MARCO INSTITUCIONAL

Este capítulo se enfoca en identificar el marco institucional general del Estado, el marco institucional relacionado con la protección del ambiente y el sistema judicial nacional y específico para la protección del ambiente.

3.1. Marco institucional general

El marco institucional general estatal está conformado por el sector público que comprende a los organismos que conforman las cinco funciones: legislativa, ejecutiva, judicial, electoral y de transparencia y control social.

Además, el sector público los conforman los Gobiernos Autónomos Descentralizados: Provinciales, Municipales y Parroquiales Rurales.

3.1.1. Funciones del Estado

En Ecuador, existen cinco funciones del Estado, éstas son: Función Legislativa, Ejecutiva, Judicial, Transparencia y Control Social y Electoral.

A continuación nos enfocaremos en aquellas que tienen mayor relación con el estudio.

Función Legislativa

La función legislativa es ejercida por la Asamblea Nacional. La Asamblea es unicameral y tiene su sede en Quito. Se integra por quince asambleístas elegidos en circunscripción nacional, dos asambleístas elegidos por cada provincia y uno más por cada doscientos mil habitantes o fracción que supere los ciento cincuenta mil habitantes¹⁵⁶.

La Asamblea tiene varias atribuciones, entre ellas las de expedir, codificar, reformar y derogar leyes e interpretarlas con carácter obligatorio; aprobar los tratados internacionales; fiscalizar los actos de las funciones ejecutiva, electoral y de transparencia; aprobar el presupuesto general del Estado¹⁵⁷.

Constituyen órganos de la Asamblea los siguientes¹⁵⁸:

1. El Pleno.
2. La Presidencia de la Asamblea Nacional.
3. El Consejo de Administración Legislativa.
4. Las Comisiones Especializadas.
5. La Secretaría General de la Asamblea Nacional.
6. La Unidad de Técnica Legislativa.

156 Constitución, Art. 118.

157 *Ibíd.*, Art. 120.

158 Ley Orgánica de la Función Legislativa, Art. 6.

Existen trece comisiones especializadas permanentes enfocadas en temas de justicia; derechos de los trabajadores; régimen económico y tributario; desarrollo económico y productivo; soberanía y relaciones internacionales; biodiversidad y recursos naturales; soberanía alimentaria y desarrollo agropecuario; GADs; educación, cultura, ciencia y tecnología, salud; participación ciudadana y control social y derechos colectivos y comunitarios¹⁵⁹.

Las comisiones especializadas permanentes tienen varias funciones, entre ellas: discutir, elaborar y aprobar los informes a los proyectos de ley previo conocimiento y aprobación del Pleno de la Asamblea; recibir, analizar, procesar y tramitar peticiones de fiscalización y control político a las funciones Ejecutiva, Electoral y de Transparencia y Control Social y otros órganos del poder público¹⁶⁰.

Función Ejecutiva

La función ejecutiva es ejercida por el Presidente de la República quien es jefe de Estado y de gobierno y es responsable de la administración pública; dura en sus funciones un periodo de cuatro años y puede ser reelegido inmediatamente para un período más. Además, la función ejecutiva está integrada por el Vicepresidente de la República, Ministerios y otros organismos que cumplen con funciones de rectoría, planificación, ejecución y evaluación de las políticas públicas nacionales¹⁶¹.

La función ejecutiva además está compuesta por varios Ministerios y Secretarías¹⁶²; a continuación se destacan aquellas que tienen mayor relación con el estudio:

Ministerios:

- Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana
- Ministerio de Transporte y Obras Públicas
- Ministerio de Agricultura y Ganadería
- Ministerio de Acuacultura y Pesca
- Ministerio de Industrias y Productividad
- Ministerio de Hidrocarburos
- Ministerio de Salud Pública
- Ministerio de Inclusión Económica y Social
- Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda
- Ministerio de Turismo
- Ministerio del Ambiente
- Ministerio de Electricidad y Energía Renovable
- Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos
- Ministerio de Minería

Secretarías:

- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo
- Secretaría de Gestión de Riesgos
- Secretaría del Agua

La función ejecutiva tiene atribuciones de control, control técnico, coordinación, evaluación, gestión, planificación, rectoría y regulación¹⁶³.

159 Ibid, Art. 21.

160 Ibid, Art. 26.

161 Constitución, Art. 141.

162 ERJAFE, Art. 16.

163 Ibid, Art. 10-2.

Función Judicial

La Función Judicial se encarga de la administración de justicia. Esta función está compuesta por los siguientes órganos¹⁶⁴:

1. Órganos jurisdiccionales: Son los encargados de administrar la justicia e incluye a la Corte Nacional de Justicia, Cortes Provinciales de Justicia, Tribunales y Juzgados y Juzgados de Paz.
2. Órgano administrativo: Se encarga del gobierno, administración, vigilancia y disciplina y está constituido por el Consejo de la Judicatura.
3. Órganos auxiliares: Incluye al servicio notarial, martilladores y depositarios judiciales.
4. Órganos autónomos: Constituyen estos órganos la Defensoría Pública y la Fiscalía General del Estado.

En la sección 3.3 se revisa con mayor profundidad la Función Judicial.

Función de Transparencia y Control Social

La Función de Transparencia y Control Social constituye una función nueva del Estado introducida con la Constitución de 2008. Se la creó con el fin de promover e impulsar el control de las entidades y organismos del sector público y de las personas naturales o jurídicas del sector privado que presten servicios o desarrollen actividades de interés público. Además, es la encargada de fomentar e incentivar la participación ciudadana, proteger el ejercicio y cumplimiento de los derechos y prevenir y combatir la corrupción¹⁶⁵.

Esta Función se conforma por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General del Estado y las superintendencias, los cuales se describen a continuación.

- Consejo de Participación Ciudadana y Control Social: Se encarga de promover e incentivar el ejercicio de los derechos relativos a la participación ciudadana; impulsar y establecer mecanismos de control social en los asuntos de interés público y designar a las autoridades públicas correspondientes según la normativa¹⁶⁶.
- Defensoría del Pueblo: Es un órgano de derecho público con jurisdicción nacional, personalidad jurídica, autonomía administrativa y financiera y estructura desconcentrada. Se encarga de la protección y tutela de los derechos de los habitantes del Ecuador así como de los ecuatorianos que se encuentren en el extranjero a través de las siguientes acciones: (i) patrocinio, de oficio o a petición de parte, de las acciones de protección, hábeas corpus, acceso a la información pública, hábeas data, incumplimiento, acción ciudadana y los reclamos por mala calidad o indebida prestación de los servicios públicos o privados; (ii) emitir medidas de cumplimiento obligatorio e inmediato en materia de protección de los derechos y solicitar juzgamiento y sanción ante la autoridad competente, por sus incumplimientos; (iii) investigar y resolver acciones u omisiones de personas naturales o jurídicas que presten servicios públicos; (iv) ejercer y promover la vigilancia del debido proceso, prevenir e impedir la tortura, el trato cruel, inhumano y degradante¹⁶⁷.

Esta entidad tiene como misión promover, divulgar y proteger los derechos de las personas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos y los derechos de la naturaleza. Dentro de su estructura cuenta con una Adjuntía de Derechos Humanos y de la Naturaleza, que se encarga de coordinar, aprobar, supervisar y evaluar el funcionamiento del nivel operativo de política pública, tutela, educación e investigación de derechos humanos y de la naturaleza; y, con una Dirección Nacional de Derechos Colectivos, Naturaleza y Ambiente que se encarga de planificar, organizar, dirigir, coordinar y gestionar estrategias para proponer la interposición de acciones constitucionales y defensoriales para tutelar

164 Constitución, Arts. 177 y 178.

165 Ibid, Art 204.

166 Ibid, Art. 207.

167 Ibid, Arts. 214 y 215.

los derechos colectivos, de la naturaleza y el ambiente desarrollados en la norma constitucional e internacional¹⁶⁸.

- Contraloría General del Estado: Es un organismo técnico encargado del control de la utilización de los recursos estatales y de las personas jurídicas de derecho privado que dispongan de recursos públicos. Constituye funciones de la Contraloría el dirigir el sistema de control administrativo que se compone de auditoría interna, auditoría externa y del control interno de las entidades sujetas a su control; determinar responsabilidades administrativas y civiles culposas e indicios de responsabilidad penal, relacionadas con los aspectos sujetos a su control; expedir la normativa para el cumplimiento de sus funciones y asesorar a los órganos y entidades del Estado cuando se le solicite¹⁶⁹.
- Superintendencias: Constituyen organismos técnicos de vigilancia, auditoría, intervención y control de las actividades económicas, sociales y ambientales además de los servicios que prestan las entidades públicas y privadas, con el propósito de que estas actividades y servicios se sujeten al ordenamiento jurídico y atiendan al interés general¹⁷⁰.

3.1.2. Gobiernos Autónomos Descentralizados

El Estado se encuentra organizado territorialmente en provincias, cantones, parroquias rurales y regímenes especiales -los cuales pueden constituirse por razones de conservación ambiental, étnico-culturales o de población- por ejemplo, los distritos metropolitanos autónomos, la provincia de Galápagos y las circunscripciones territoriales indígenas y pluriculturales constituyen regímenes especiales¹⁷¹.

Al territorio amazónico se le da un tratamiento especial por parte de la Constitución, por lo que se ha dispuesto que "el territorio de las provincias amazónicas forma parte de un ecosistema necesario para el equilibrio ambiental del planeta. Este territorio constituirá una circunscripción territorial especial para la que existirá una planificación integral recogida en una ley que incluirá aspectos sociales, económicos, ambientales y culturales, con un ordenamiento territorial que garantice la conservación y protección de sus ecosistemas y el principio del *sumak kawsay*"¹⁷². De forma adicional, se ha dispuesto que con el fin de precautelara la biodiversidad del ecosistema amazónico tanto el gobierno central como los GADs deben adoptar políticas de desarrollo sustentable que compensen, a la vez, las inequidades de su desarrollo y consoliden la soberanía¹⁷³.

Atendiendo a esta organización territorial constituyen Gobiernos Autónomos Descentralizados los siguientes:

- Gobiernos Provinciales.
- Gobiernos Municipales / Distritos Metropolitanos Autónomos.
- Gobiernos Parroquiales Rurales.

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados se rigen por las disposiciones de la Constitución y del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.

El COOTAD es el cuerpo normativo que regula la organización político-administrativa del Estado en el territorio; el régimen de los diferentes niveles de gobiernos autónomos descentralizados y los regímenes especiales; así mismo, desarrolla un modelo de descentralización obligatoria y progresiva a través del Sistema Nacional de Competencias; establece las fuentes de financiamiento y define las políticas y mecanismos para compensar los desequilibrios en el desarrollo territorial¹⁷⁴.

168 Estatuto Orgánico de la Defensoría del Pueblo, Art. 6 # 1 y 7 sección 2.1.1 y 2.1.1.2.2.

169 Constitución, Arts. 211 y 212.

170 Ibid., Art. 213.

171 Ibid., Art. 242.

172 Ibid., Art. 250.

173 Ibid., Art. 259.

174 Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, Art. 1.

Los GADs se caracterizan por gozar de autonomía política, administrativa y financiera; sus principios rectores son la solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana¹⁷⁵.

La autonomía constituye el derecho y capacidad efectiva de estos gobiernos para regirse mediante normas y órganos propios en sus respectivas circunscripciones territoriales, bajo su responsabilidad, sin intervención de otro nivel de gobierno y en beneficio de sus habitantes¹⁷⁶.

Adicionalmente, los GADs tienen tres funciones: (i) legislación, normatividad y fiscalización; (ii) ejecución y administración y (iii) participación ciudadana y control social¹⁷⁷.

Tanto en la Constitución como en el COOTAD se ha determinado un régimen de competencias exclusivas y concurrentes entre el gobierno central y los GADs. Las competencias en materia ambiental de los GADs se revisarán en la sección 3.2.4.

3.2. Marco institucional para la protección del ambiente

Las instituciones más importantes en materia de protección ambiental son la Autoridad Ambiental Nacional y el Consejo Sectorial de Hábitat y Ambiente, a nivel de gobierno central, y, los GADs a nivel de gobierno descentralizado.

3.2.1. Autoridad Ambiental Nacional

El Ministerio del Ambiente es la Autoridad Ambiental Nacional y la entidad rectora de la gestión ambiental del país; también constituye la instancia rectora, coordinadora y reguladora del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental¹⁷⁸.

Le corresponde al MAE desarrollar las normas de manejo ambiental y de evaluación de impactos ambientales; expedir y aplicar normas técnicas, manuales y parámetros generales de protección ambiental, del sistema de permisos y licencias de actividades potencialmente contaminantes; determinar las obras, proyectos e inversiones que requieran someterse al proceso de aprobación de estudios de impacto ambiental; recopilar información de carácter ambiental; controlar el cumplimiento de la normativa ambiental y de los permisos y licencias ambientales¹⁷⁹.

En el COA se dispone que el Ministerio del Ambiente es la Autoridad Ambiental Nacional y en esa calidad le corresponde la rectoría, planificación, regulación, control, gestión y coordinación del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental¹⁸⁰.

Conforme al COA el MAE tiene atribuciones de rectoría, planificación, regulación, control, gestión y coordinación en la temática de biodiversidad, forestal, patrimonio natural, áreas protegidas y vida silvestre, calidad ambiental, daños ambientales, cambio climático y otras relacionadas con la planificación ambiental, establecimiento de tasas, potestad sancionatoria y conocimiento de denuncias¹⁸¹.

175 Constitución, Art. 238.

176 COOTAD, Art. 5.

177 Ibid, Art. 29.

178 LGA, Art. 8 y TULAS, Libro I, Art. 1.

179 LGA, Art. 9.

180 COA, Art. 23.

181 Ibid, Art. 24.

3.2.2. Consejos Sectoriales

Los Consejos Sectoriales han sido creados como órganos destinados a la revisión, articulación, coordinación, armonización y aprobación de la política ministerial e interministerial dentro de su sector y con sujeción al Plan Nacional de Desarrollo¹⁸².

Los Consejos Sectoriales tienen varias atribuciones, las cuales se relacionan con la formulación y aprobación de la política, agenda de coordinación y planificación de la inversión intersectorial teniendo en cuenta la necesaria articulación con la política y planificación de cada sector, así como respecto de las acciones gubernamentales de sus miembros. También se encargan de sugerir temáticas que necesiten ser elevadas a la Presidencia y conocer los proyectos de normativa desarrolladas por sus miembros¹⁸³.

Se han creado siete Consejos Sectoriales agrupados bajo las siguientes materias¹⁸⁴:

- Consejo Sectorial de lo Económico.
- Consejo Sectorial de Hábitat y Ambiente.
- Consejo Sectorial de Infraestructura y de Recursos Naturales no Renovables.
- Consejo Sectorial de la Política Exterior y Promoción.
- Consejo Sectorial de la Producción.
- Consejo Sectorial de Seguridad.
- Consejo Sectorial de lo Social.

En materia ambiental el Consejo de Hábitat y Ambiente es el encargado esta articulación de la política ministerial con las demás actores competentes. Este Consejo se encuentra conformado por las siguientes instituciones¹⁸⁵:

- **Miembros plenos:**
 - Ministerio del Ambiente
 - Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda
 - Secretaría Nacional del Agua
 - Consejo de Gobierno de Galápagos
- **Miembros asociados:**
 - Empresa Pública de Agua
 - Empresa Pública “Casa para todos”
 - Secretaría de Gestión de Riesgos

3.2.3. Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental

El Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental se encuentra previsto tanto en la Constitución como en el COA. En la Constitución se establece que a través del SNDGA se articulará el ejercicio integral de la tutela estatal sobre el ambiente y la naturaleza y la corresponsabilidad de la ciudadanía en su preservación. Además tiene a su cargo la defensoría del ambiente y la naturaleza¹⁸⁶.

En el COA se concibe al SNDGA como un mecanismo para articular e integrar a los organismos del Estado con competencias ambientales con la ciudadanía y organizaciones sociales y comunitarias. Éste constituirá el mecanismo de orientación, coordinación, supervisión y seguimiento entre los distintos ámbitos de gestión

182 Decreto Ejecutivo No. 34, ROS 23 de 27/06/2017, Art. 1.

183 *Ibid.*, Art. 2.

184 *Ibid.*, Art. 10.

185 *Ibid.*, Art. 10 # 2.

186 Constitución, Art. 399.

ambiental y manejo de los recursos naturales; además, tiene a su cargo el tutelaje de los derechos de la naturaleza¹⁸⁷.

Se prevé como instrumentos para la gestión ambiental del SNDGA los siguientes¹⁸⁸:

- Educación ambiental.
- Investigación ambiental.
- Formas de participación ciudadana en la gestión ambiental –a través del Consejo Ciudadano Sectorial para el SNDGA y los Consejos Consultivos Locales de los GADs.
- El Sistema Único de Información Ambiental.
- Fondos públicos, privados o mixtos para la gestión ambiental.
- El Sistema Nacional de Áreas Protegidas y la conservación y manejo de la biodiversidad.
- El Régimen Forestal Nacional.
- El Sistema Único de Manejo Ambiental.
- Los incentivos ambientales.

Previo a la aprobación de la Constitución de 2008 ya se había desarrollado regulaciones sobre el Sistema Descentralizado de Gestión Ambiental en la Ley de Gestión Ambiental. En esta ley se establece que el SDGA está conformado por las instituciones que tienen competencias ambientales; constituye un mecanismo de coordinación transectorial, interacción y de cooperación entre los distintos ámbitos, sistemas y subsistemas de manejo ambiental y de gestión de los recursos naturales¹⁸⁹.

3.2.4. Gobiernos Autónomos Descentralizados

Los GADs son actores importantes en la protección del ambiente y tienen competencias exclusivas como concurrentes entre niveles de gobierno en materia ambiental. En materia ambiental tienen las siguientes competencias exclusivas:

- Gobiernos Provinciales: Gestión ambiental provincial¹⁹⁰.
- Gobiernos Municipales: Manejo de aguas residuales y desechos sólidos; saneamiento ambiental y preservación del patrimonio natural¹⁹¹.
- Gobiernos Parroquiales: Promoción de la preservación de la biodiversidad y protección del ambiente¹⁹².

El Consejo Nacional de Competencias desarrolló en 2015 lineamientos para el ejercicio de la competencia de gestión ambiental en los diferentes niveles de gobierno¹⁹³.

Se determinó que el gobierno central tiene las facultades de rectoría, planificación, regulación, control y gestión de la competencia de gestión ambiental en el ámbito nacional.

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales tienen las facultades de planificación, regulación, control y gestión local dentro de su respectiva circunscripción territorial.

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados Metropolitanos y Municipales tienen las facultades de rectoría, planificación, regulación, control y gestión local dentro de su respectiva circunscripción territorial. Además deben mantener la coordinación adecuada con el gobierno central y los GADs Provinciales con el fin de que ejercer adecuadamente la competencia.

187 COA, Art. 12.

188 *Ibid.*, Art. 15.

189 Codificación Ley de Gestión Ambiental, Art. 5 y 10.

190 COOTAD, Art. 42 literal d.

191 *Ibid.*, Art. 55 literales d y h.

192 *Ibid.*, Art. 65 literal d.

193 Resolución No. 5 del Consejo Nacional de Competencias, ROS 415 de 13/01/2015.

Finalmente, los Gobiernos Autónomos Descentralizados Parroquiales Rurales tienen las facultades de planificación y gestión. Asimismo deben mantener la coordinación adecuada con los demás niveles de gobierno con el fin de que ejercer adecuadamente la competencia.

Conforme a la resolución del Consejo Nacional de Competencias la rectoría implica la definición de la política pública nacional o local ambiental, según corresponda. La planificación involucra el desarrollo de planes, programas y proyectos dentro de las materias de su competencia. La regulación comprende la elaboración de normas, disposiciones, normativas técnicas, procedimientos, manuales y parámetros. El control involucra el otorgamiento de licencias ambientales; aplicar sistemas de control y seguimiento de normas, parámetros, permisos y licencias; verificar el cumplimiento de normativas y acreditaciones específicas; ejecutar tareas de control respecto a diferentes actividades; evaluar planes, programas y proyectos; la gestión conlleva la implementación de planes, programas y proyectos; otorgamiento de incentivos; coordinar actividades con otros niveles de gobierno; proponer programas de difusión y educación.

Dentro de este contexto se ha determinado que los GADs Provinciales tienen las facultades de planificación, regulación, control y gestión local dentro de su respectiva circunscripción territorial en los siguientes temas: forestal; vida silvestre; calidad ambiental; licenciamiento ambiental; defensoría del ambiente; incentivos, tasas y cambio climático.

Los GADs Metropolitanos y Municipales tienen las facultades de rectoría, planificación, regulación, control y gestión local dentro de su respectiva circunscripción territorial. Además deben mantener la coordinación adecuada con el gobierno central y los GADs Provinciales con el fin de que ejercer adecuadamente la competencia. De forma general estas atribuciones se relacionan con los siguientes temas: forestales; calidad ambiental; licenciamiento ambiental; desechos y residuos sólidos; vida silvestre y cambio climático

Finalmente, los GADs Parroquiales Rurales tienen las facultades de planificación y gestión. Asimismo deben mantener la coordinación adecuada con los demás niveles de gobierno con el fin de que ejercer adecuadamente la competencia. De forma general estas atribuciones se relacionan con temas forestales.

Por otro lado, en el Código Orgánico del Ambiente también se han señalado las atribuciones ambientales de los GADs dentro del marco del Sistema Nacional de Competencias y el Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental:

- Gobiernos Provinciales: Tienen competencias en las áreas de recursos forestales y vida silvestre; prevención de los incendios forestales y de plagas y enfermedades que afectan a los bosques; contaminación y daños ambientales (cuando esté acreditado al SUMA); educación sobre cambio climático; incentivos para actividades productivas sostenibles.
- Gobiernos Municipales: Tienen competencias en las áreas de recursos forestales y vida silvestre; prevención de los incendios forestales y de plagas y enfermedades que afectan a los bosques; contaminación y daños ambientales (cuando esté acreditado al SUMA); educación sobre cambio climático; incentivos para actividades productivas sostenibles; manejo de residuos y desechos sólidos; manejo de fauna y arbolado urbano; sanciones por infracciones ambientales.
- Gobiernos Parroquiales: Tienen competencias respecto a los recursos forestales y promoción de la educación ambiental.

3.3. Sistema judicial en el Ecuador

La Función Judicial está regulada por la Constitución, Código Orgánico de la Función Judicial y resoluciones del Consejo de la Judicatura.

En la Constitución las regulaciones sobre la Función Judicial se encuentran establecidas en el Título IV relativo a la Participación y Organización del Poder, capítulo IV, y regula varios temas, entre ellos, los principios de administración de justicia, los principios de la Función Judicial, su organización y funcionamiento.

Entre los principios para la administración de la justicia se han establecido los siguientes: independencia interna y externa de los órganos de la Función Judicial; autonomía administrativa, económica y financiera; gratuidad en la administración de justicia; publicidad de los procesos y decisiones judiciales y oralidad en la sustanciación de los procesos¹⁹⁴.

Por su lado, el Código Orgánico de la Función Judicial se encarga de regular la estructura de la Función Judicial, las atribuciones y deberes de sus órganos; la jurisdicción y competencia de las juezas y jueces, y las relaciones con las servidoras y servidores de la Función Judicial y otros sujetos que intervienen en la administración de justicia¹⁹⁵.

En materia de políticas públicas se destaca que entre los objetivos del PNBV se ha desarrollado el objetivo 6 relativo a la consolidación de la transformación de la justicia y fortalecimiento de la seguridad integral, en estricto respeto a los derechos humanos.

Una de las estrategias es mejorar y modernizar la administración de la justicia a través de varias actividades, entre ellas la institucionalización y fortalecimiento de la Escuela de la Función Judicial para desarrollar las capacidades y potencialidades del talento humano y la generación de mecanismos idóneos de ingreso, promoción, evaluación en la carrera judicial y otros órganos de administración de la justicia¹⁹⁶.

También se ha desarrollado un Plan Estratégico de la Función Judicial (2013-2019) que busca lograr un sistema de justicia democrático, participativo y al servicio de la ciudadanía, cuya misión es proporcionar un servicio de administración de justicia eficaz, eficiente, efectivo, íntegro, oportuno, intercultural y accesible que afiance a su vez la vigencia del Estado constitucional de derechos y justicia (Consejo de la Judicatura, 2013).

Este plan tiene cinco objetivos estratégicos (Consejo de la Judicatura, 2013):

1. Asegurar la transparencia y calidad en la prestación de los servicios de justicia.
2. Promover el óptimo acceso a la justicia.
3. Impulsar la mejora permanente y modernización de los servicios.
4. Institucionalizar la meritocracia en el sistema de justicia (fundamentar el modelo de talento humano en méritos y capacidades).
5. Combatir la impunidad contribuyendo a mejorar la seguridad ciudadana.

Entre las estrategias del primer objetivo se encuentra aquella mediante la cual se promueve la creación de judicaturas especializadas para conocer acciones constitucionales e implementar un sistema de evaluación de la calidad de los servicios judiciales; así mismo, una de las estrategias del objetivo cuatro es desarrollar un programa de capacitación, evaluación de desempeño e incentivo por eficiencia para el talento humano del sistema judicial (Consejo de la Judicatura, 2013).

194 Constitución, Art. 168.

195 COFJ, Art. 2.

196 PNBV, pág. 209.

La Función Judicial está compuesta por varios órganos como se puede observar en el gráfico que se presenta a continuación.

Gráfico No. 1
Función Judicial



Fuente: Constitución

Elaboración: Elaboración propia

En las secciones precedentes se describirá los órganos judiciales, administrativo y autónomos de la Función Judicial.

3.3.1. Órganos Judiciales

Los órganos judiciales son aquellos encargados de administrar justicia y de ejecutar lo juzgado. Componen estos órganos los jueces de paz, tribunales y jueces de primera instancia, Cortes Provinciales de Justicia y la Corte Nacional de Justicia¹⁹⁷.

3.3.1.1. Corte Nacional de Justicia

La Corte Nacional de Justicia tiene jurisdicción en todo el territorio, se compone por veintiún jueces divididos en salas especializadas¹⁹⁸.

La Corte se encarga de conocer los recursos de casación y revisión; desarrolla el sistema de precedentes jurisprudenciales fundamentado en los fallos de triple reiteración; conoce los casos en contra de servidores que gocen de fuero y presenta proyectos de ley relacionados al sistema de administración de justicia¹⁹⁹.

197 COFJ, Art. 170.

198 Constitución, Art. 182, COFJ Art., 173.

199 Constitución, Art. 184.

Constituyen objetivos institucionales de la Corte los siguientes²⁰⁰:

1. Administrar justicia como máximo órgano de justicia ordinaria.
2. Generar jurisprudencia sustentada en criterios jurídicos, uniformes y relevantes, con la finalidad de fortalecer la seguridad jurídica en el Estado Ecuatoriano.
3. Velar por la correcta aplicación de la Constitución, instrumentos internacionales de Derechos Humanos, instrumentos internacionales ratificados por el Estado, la ley y la jurisprudencia en el ámbito de sus competencias.
4. Asegurar la vigencia de los derechos de acuerdo a la Constitución de la República del Ecuador y el ordenamiento jurídico vigente en el ámbito de sus competencias.

La Corte está estructurada por el Pleno, las salas especializadas, presidente de la Corte, Presidente de la sala y conjuces²⁰¹.

La Corte cuenta con seis salas especializadas de acuerdo a las siguientes materias²⁰²:

- De lo Contencioso Administrativo.
- De lo Contencioso Tributario.
- De lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito.
- De lo Civil y Mercantil.
- De lo Laboral.
- De la Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores.

Corresponde a las salas especializadas conocer los recursos de casación y revisión en las materias de su especialidad²⁰³.

3.3.1.2. Cortes Provinciales de Justicia

En cada provincia existe una corte provincial de justicia, la cual contendrá salas especializadas de acuerdo a las materias de la Corte Nacional de Justicia, excepto en materia contencioso administrativa y contencioso tributaria que se mantendrán como tribunales distritales; así mismo las Cortes Provinciales pueden funcionar con un número inferior a las salas especializadas de la Corte Nacional; en este caso, el Consejo de la Judicatura determinará las respectivas competencias de las Salas²⁰⁴.

Las Cortes Provinciales son competentes para conocer en segunda instancia los recursos de apelación y nulidad; conocer en primera y segunda instancia las causas penales y de tránsito de aquellas personas sujetas a fuero de Corte Provincial; conocer en segunda instancia los asuntos colisorios; actuar como tribunal de instancia según lo dispuesto en la ley; dirimir la competencia entre jueces de territorio y las judicaturas especiales del mismo; conocer, en única instancia, las causas para reconocimiento de sentencias extranjeras²⁰⁵.

3.3.1.3. Juzgados y Tribunales de Primera Instancia

En los cantones y otras localidades se establecen tribunales penales y juzgados de acuerdo a las necesidades de la población, lo cual es determinado por el Consejo de la Judicatura²⁰⁶.

200 Estatuto Gestión Organizacional Corte Nacional de Justicia, Art. 3.

201 COFJ, Art. 178.

202 Ibid, Art. 183.

203 Ibid, Art. 184.

204 Constitución, Art. 186 y COFJ, Art. 206.

205 COFJ, Art. 208.

206 Ibid, Art. 213.

En cada cantón existirá al menos un juez especializado en familia, niñez y adolescencia y en adolescentes infractores, de acuerdo con las necesidades poblacionales²⁰⁷.

En cuanto a tribunales existen de tres tipos:

1. Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo: Conocen los casos relativos a la materia administrativa, propiedad intelectual, aquellas relativas a la vulneración de derechos en prestación de servicios públicos; acciones en las que se reclama reparación debido a la inadecuada administración de justicia; actos lesivos al interés público²⁰⁸.
2. Tribunales Distritales de lo Contencioso Tributario: Conocen los casos y acciones relativos a la materia tributaria; acciones de pago indebido y pago por consignación en contra de la administración nacional, seccional y de excepción; conocer los recursos de queja en contra de las autoridades tributarias; conocer las excepciones al procedimiento de ejecución²⁰⁹.
3. Tribunales de Garantías Penales: Son competentes para sustanciar la etapa de juicio y dictar sentencia en los procesos del ejercicio público de la acción penal; sustanciar y resolver el procedimiento penal abreviado y realizar los actos procesales²¹⁰.

En cuanto a los jueces existen juzgadores en las siguientes materias:

1. Jueces de Garantías Penales: Entre otras, les corresponde sustanciar y resolver procedimientos abreviados y directos, el ejercicio privado de la acción penal, procesos de ejercicio público de la acción penal, recursos de apelación de contravenciones relativas a las infracciones de defensa de los consumidores²¹¹.
2. Jueces Penales Especializados²¹²
 - De adolescentes infractores: Conoce, sustancian y dictan sentencias y resoluciones de primera instancia en los asuntos relativos a adolescentes infractores²¹³.
 - Jueces de tránsito: Conocen, sustancian y dictan sentencias en los procesos relativos a infracciones de tránsito²¹⁴.
 - Jueces de garantías penitenciarias: Son competentes para la sustanciación de derechos y garantías de las personas privadas de libertad con sentencia condenatoria²¹⁵; además, controlan y supervisan la ejecución de las penas y medidas cautelares²¹⁶.
3. Jueces de contravenciones: Conocen los hechos y actos de contravenciones de violencia contra la mujer y otros miembros de la familia; contravenciones establecidas en el COIP y de la Ley de Defensa del Consumidos²¹⁷.
4. Jueces de Violencia contra la Mujer y la Familia: Conocen los casos de violencia y contravenciones de violencia contra la mujer u otro miembro de la familia²¹⁸.

207 Constitución, Art. 186.

208 COFJ, Arts. 216 y 217.

209 Ibid, Arts. 218 y 219.

210 Ibid, Arts. 220 y 221.

211 Ibid, Arts. 224 y 225.

212 Ibid, Arts. 226 - 231.

213 Ibid, Art. 228.

214 Ibid, Art. 229.

215 Ibid, Art. 230.

216 COIP, Art. 666, 669.

217 COFJ, Art. 231.

218 Ibid, Art. 232.

5. Jueces de familia, mujer, niñez y adolescencia: Conocen casos relativos al matrimonio, hijos, patria potestad, emancipación, adopción, derecho de alimentos, tutela y curaduría y las controversias previstas en el libro III del Código Civil relativas a la sucesión por causa de muerte y donaciones entre vivos; las relativas a las uniones de hecho; casos relativos a los derechos de los niños y adolescentes²¹⁹.
6. Jueces de Trabajo: Conocen los conflictos individuales derivados de las relaciones de trabajo²²⁰.
7. Jueces de lo Civil y Mercantil: Son competentes en los asuntos contenciosos y de jurisdicción voluntaria, asuntos de materia patrimonial y mercantil; indemnización de daños y perjuicios derivados de delitos cuando en el juicio penal no se dedujo acusación particular; juicios colusorios²²¹.
8. Jueces de Inquilinato y relaciones vecinales: Conocen demandas y reclamaciones derivadas de las relaciones de arrendamiento, subarrendamiento, comodato y anticresis de inmuebles y locales para vivienda, vivienda y taller, vivienda y comercio y controversias sobre la relación de vecindad de inmuebles sometidos al régimen de propiedad horizontal²²².
9. Jueces únicos o multicompetentes: Los juzgados multicompetentes se prevé crearlos en parroquias rurales apartadas y son competentes para conocer todas las materias²²³.

3.3.2. Órgano Administrativo

El Consejo de la Judicatura constituye el órgano único de gobierno, administración, vigilancia y disciplina de la Función Judicial; es un órgano instrumental para asegurar el correcto, eficiente y coordinado funcionamiento de los órganos jurisdiccionales, autónomos y auxiliares²²⁴.

Son funciones del Consejo de la Judicatura las siguientes²²⁵:

1. Definir y ejecutar las políticas para el mejoramiento y modernización del sistema judicial.
2. Conocer y aprobar la proforma presupuestaria de la Función Judicial, con excepción de los órganos autónomos.
3. Dirigir los procesos de selección de jueces y demás servidores de la Función Judicial, así como, su evaluación, ascensos y sanción.
4. Administrar la carrera y la profesionalización judicial, organizar y gestionar escuelas de formación y capacitación judicial.
5. Velar por la transparencia y eficiencia de la Función Judicial.

Además, busca proporcionar un servicio de administración de justicia eficaz, eficiente, efectiva, íntegra, oportuna, intercultural y accesible, que contribuya a la paz social y seguridad jurídica, para lo cual constituyen objetivos estratégicos los siguientes²²⁶:

1. Asegurar la transparencia y la calidad en la prestación de los servicios de justicia.
2. Promover el óptimo acceso a la justicia.
3. Impulsar la mejora permanente y modernización de los servicios.
4. Institucionalizar la meritocracia en el sistema de justicia.
5. Combatir la impunidad contribuyendo a mejorar la seguridad ciudadana.

219 Ibid., Arts. 233 y 234.

220 Ibid., Arts. 237 y 238.

221 Ibid., Arts. 239 y 240.

222 Ibid., Arts. 242 y 243.

223 Ibid., Arts. 244 y 245.

224 COFJ, Art. 254.

225 Constitución, Art. 181.

226 Estatuto Integral de Gestión Organizacional del Consejo de la Judicatura, Arts. 1 y 2.

El Consejo de la Judicatura está estructurado en unidades de coordinación y dirección. Se destacan la Dirección Nacional de Planificación, de Estudios Jurimétricos y Estadística Judicial, de Acceso a los Servicios de Justicia, de Gestión Procesal y de Innovación, Desarrollo y Mejora Continua del Servicio Judicial. Además, se cuenta con la Escuela de la Función Judicial.

Es de especial interés en esta investigación la Escuela de la Función Judicial ya que es el órgano encargado de la formación y capacitación de los operadores judiciales.

La Escuela de la Función Judicial está integrada por un Consejo Directivo y un Director. El Consejo Directivo se encarga de proponer y aprobar las mallas curriculares y sus contenidos, planes, programas y proyectos enmarcados dentro de los manuales de soporte pedagógicos de la Escuela, así como de establecer el perfil académico de los servidores de la Escuela. Por su lado el Director de la Escuela tiene como funciones la elaboración de la programación de los cursos de formación inicial y continua, teniendo en cuenta las sugerencias de los contenidos académicos que propongan el Consejo de la Judicatura, la Corte Nacional de Justicia, Fiscalía General del Estado y la Defensoría Pública y seleccionar a los docentes y capacitadores de los cursos de formación inicial y formación continua²²⁷.

La Escuela busca fortalecer las competencias laborales de los jueces, fiscales, defensores públicos, abogados, servidores judiciales y estudiantes de derecho a través del diseño y aplicación de programas de formación inicial, continua, capacitación y prácticas pre-profesionales; por lo tanto, constituyen objetivos estratégicos de la Escuela los siguientes²²⁸:

1. Diseñar, definir y aplicar programas de formación y capacitación, acorde con las necesidades que se presenten en el sistema de administración de justicia, con contenidos de calidad.
2. Alcanzar la cobertura total en la información y capacitación de jueces, fiscales, defensores públicos y servidores que se encuentran en los procesos de prestación de servicios judiciales, contribuyendo con la implementación de la carrera judicial a través del diseño y aplicación de mallas curriculares con contenidos adecuados a cada grado de la carrera.

La gestión académica se realiza a través de los siguientes órganos:

1. Subdirección Académica: Diseña y evalúa el plan y programas de formación y capacitación en materia jurisdiccional de jueces, fiscales, defensores públicos, abogados y demás servidores de apoyo jurisdiccional.
2. Unidad de formación inicial: Implementa y ejecuta el plan y programas de formación inicial para las carreras judiciales (jurisdiccional, fiscal y defensorial).
3. Unidad de formación continua: Ejecuta e implementa programas de formación continua de jueces, fiscales y defensores públicos.
4. Unidad de capacitación: Ejecuta e implementa el plan y programas de capacitación a los órganos jurisdiccionales, autónomos, auxiliares, servidores de apoyo institucional y abogados.

227 COFJ, Arts. 80, 82, 84.

228 Estatuto de Gestión Organizacional por procesos de la Escuela de la Función Judicial, Arts. 1 y 3.

3.3.3. Órganos autónomos

Constituyen órganos autónomos de la Función Judicial la Defensoría Pública y la Fiscalía General del Estado.

3.3.3.1. Defensoría Pública

La Defensoría Pública es un órgano que tiene autonomía administrativa, económica y financiera y se encarga de prestar un servicio legal, técnico, oportuno, eficiente, eficaz y gratuito, en el patrocinio y asesoría jurídica de los derechos de las personas, en todas las materias e instancias. Además, tiene como fin el pleno e igual acceso a la justicia de las personas que, por su estado de indefensión o condición económica, social o cultural, no puedan contratar los servicios de defensa legal para la protección de sus derechos²²⁹.

Son funciones de la Defensoría Pública el prestar servicios de orientación, asistencia, asesoría y representación judicial de forma gratuita y oportuna; garantizar el derecho a una defensa de calidad, integral, ininterrumpida, técnica y competente; brindar defensa penal a las personas que carezcan de abogado; garantizar la defensa pública especializada para mujeres, niños y adolescentes, víctimas de violencia, nacionalidades, pueblos, comunidades y comunas indígenas; garantizar la libertad de escoger la defensa de la persona interesada, entre otras²³⁰.

La Defensoría Pública tiene como misión “defender gratuitamente a las personas en condición económica, social y cultural de vulnerabilidad o en estado de indefensión, garantizando su acceso a la justicia, un juicio justo y el respeto a los derechos humanos”²³¹. En consecuencia, las líneas de acción de la Defensoría Pública se concentran en los siguientes ámbitos: patrocinio penal; patrocinio social: laboral; familia, mujer, niñez y adolescencia; legalización de tierras; otras materias relacionadas con el bienestar familiar; patrocinio a víctimas (Defensoría Pública, 2016).

3.3.3.2. Fiscalía General del Estado

La Fiscalía constituye un órgano autónomo de la Función Judicial, único e indivisible, que tiene autonomía administrativa, económica y financiera²³².

La Fiscalía es el ente encargado de dirigir la investigación pre-procesal y procesal penal en los delitos de acción pública; acusa a los presuntos infractores cuando existe mérito para hacerlo e impulsa la acusación en la sustanciación del juicio penal; garantiza la intervención de la defensa de los imputados o procesados; dirige el sistema de protección de víctimas, testigos y otros participantes del proceso penal, entre otras²³³.

3.3.4. Administración de la Justicia Constitucional

En materia constitucional la administración de justicia comprende a los siguientes órganos²³⁴:

1. Corte Constitucional
2. Corte Nacional de Justicia
3. Cortes Provinciales
4. Juzgados de primer nivel

229 Constitución, Art. 191; COFJ, Art. 285; COIP, Art. 451.

230 COFJ, Art. 286.

231 Estatuto Orgánico Defensoría Pública, Art. 3.

232 Constitución, Art. 194 y COFJ, Art. 281.

233 Constitución, Art. 195; COFJ, Art. 282; COIP, Arts 442 y 443.

234 Ley de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, Art. 166.

Tabla No. 6:
Competencias de los Órganos de Justicia Constitucional

COMPETENCIAS ÓRGANOS JUSTICIA CONSTITUCIONAL			
Juzgados Primer Nivel	Cortes Provinciales	Corte Nacional de Justicia	Corte Constitucional
Conocer y resolver, en primera instancia la acción de protección, hábeas corpus, hábeas data, acceso a la información pública, petición de medidas cautelares.	Conocer y resolver recursos de apelación en contra de los autos y sentencias de primera instancia respecto de las acciones de protección, hábeas corpus, hábeas data y acción de acceso a la información.	Conocer y resolver los recursos de apelación de las acciones de hábeas corpus resueltos por las cortes provinciales.	Ser la máxima instancia de interpretación de la Constitución y tratados internacionales de derechos humanos.
Ejercer control concreto de constitucionalidad.	Conocer acciones de hábeas corpus en los casos de fuero y de órdenes de privación de libertad dictadas por jueces penales de primera instancia.	Conocer las acciones de hábeas corpus en los casos de fuero.	Conocer y resolver acciones públicas de inconstitucionalidad de actos normativos y actos administrativos y declarar la inconstitucionalidad en que incurran entidades estatales.
	Ejercer control concreto de constitucionalidad.	Ejercer control concreto de constitucionalidad.	Conocer y resolver las garantías jurisdiccionales: acciones por incumplimiento y acción extraordinaria e protección.
			Expedir sentencias que constituyan jurisprudencia de los procesos constitucionales.
			Emitir dictamen previo y vinculante sobre tratados internacionales, convocatorias a consultas populares, objeciones de inconstitucionalidad presentadas por el Presidente de la República en el proceso de formación de las leyes.
			Dirimir conflictos de competencia o atribuciones entre funciones del Estado
			Efectuar de oficio y de modo inmediato el control de constitucionalidad de las declaratorias de los estados de excepción, cuando impliquen la suspensión de derechos constitucionales
			Conocer y sancionar el incumplimiento de las sentencias y dictámenes constitucionales.

Fuente: Constitución y LOGJCC

Elaboración: Elaboración propia

En las secciones anteriores no se ha revisado específicamente las funciones de la Corte Constitucional, no obstante, debido a que participan en la sustanciación de algunos procesos constitucionales se revisará brevemente su estructura y funciones.

La Corte Constitucional constituye el máximo órgano de control, interpretación constitucional y administración de justicia en esta materia; goza de autonomía administrativa y financiera e independencia de los demás órganos del poder público; tiene jurisdicción nacional y está integrada por nueve jueces²³⁵.

La Corte busca garantizar la vigencia y supremacía de la Constitución, así como el pleno ejercicio de los derechos y garantías jurisdiccionales a través de la interpretación, control y administración de justicia. El objetivo general de la Corte es desarrollar, implantar y mantener un sistema de justicia constitucional transparente, accesible, oportuno, independiente y autónomo que ejerza el control, interpretación y administración de la justicia constitucional; y los objetivos estratégicos buscan incrementar la eficiencia y eficacia de la administración de justicia, doctrina e investigación constitucional y fortalecer la organización, administración institucional y el manejo eficiente de los recursos asignados²³⁶.

Le corresponde conocer y resolver acciones públicas de inconstitucionalidad de actos normativos y actos administrativos y declarar la inconstitucionalidad en que incurran entidades estatales; conocer y resolver las acciones por incumplimiento y la acción extraordinaria de protección.

3.4. Sistema judicial nacional específicamente relevante para la protección del ambiente

La protección del ambiente a través de los órganos jurisdiccionales se lo puede lograr a través de la interposición de diferentes acciones, por ejemplo, acciones de garantía de derechos constitucionales (de las personas y de la naturaleza) en el ámbito constitucional, acciones civiles o acciones penales. En cada caso las judicaturas que conocen estas acciones son diferentes, por lo cual se revisará en detalle los órganos llamados a conocer estas acciones.

De forma adicional, se realizará una revisión de las judicaturas especiales en materia ambiental que aún no han sido creadas a pesar de estar prevista en la legislación la posibilidad de establecerse estos entes especializados.

3.4.1. Acciones y judicaturas competentes para conocer vulneraciones a los derechos ambientales y derechos de la naturaleza

Las acciones para la protección del derecho al ambiente sano y derechos de la naturaleza son diversas de acuerdo a la materia. Es así que en el ámbito jurisdiccional existen acciones constitucionales, civiles y penales.

3.4.1.1. Ámbito constitucional

Las acciones constitucionales constituyen garantías jurisdiccionales establecidas en la Constitución con el fin de proteger eficaz e inmediatamente los derechos reconocidos en ella, y en casos de violación de los mismos, lograr la reparación integral de los daños. En materia ambiental las acciones constitucionales que se podrían interponer son las siguientes: acción de protección, medidas cautelares, acción de acceso a la información pública, acción extraordinaria de protección, acción por incumplimiento.

Las acciones constitucionales se caracterizan por contar con un procedimiento sencillo, rápido y eficaz. Estas acciones son juzgadas por cualquier juez del lugar en el que se originó el acto o la omisión que vulnera los derechos o en el lugar donde se producen los efectos²³⁷.

235 Constitución, Arts. 429, 430, 432, LOJCC, Art. 170.

236 Reglamento Orgánico de Gestión Organizacional de la Corte Constitucional, Art. 5.

237 Constitución, Arts. 86 - 87.

La legitimación activa en las garantías jurisdiccionales es muy amplia; estas acciones pueden ser ejercidas por cualquier persona, comunidad, pueblo, nacionalidad o colectivo, actuando por sí misma o a través de representante o apoderado; también pueden ser ejercidas por el Defensor del Pueblo²³⁸.

Conforme a la ley se consideran personas afectadas las personas que son víctimas directas o indirectas de la violación de derechos que puedan demostrar daño; y, se concibe como daño la consecuencia o afectación que la violación al derecho produce²³⁹.

Las acciones para reclamar cuando un derecho constitucional ha sido vulnerado son la acción de protección y las medidas cautelares. También se puede reclamar la tutela de derechos y garantías del debido proceso a través de la acción extraordinaria de protección.

La acción de protección tiene por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución; puede interponerse cuando exista una vulneración de derechos constitucionales, por actos u omisiones de cualquier autoridad pública no judicial; contra políticas públicas cuando supongan la privación del goce o ejercicio de los derechos constitucionales; contra actos u omisiones del prestador de servicios públicos; cuando la violación proceda de una persona particular, si la violación del derecho provoca daño grave, en los casos de prestación de servicios públicos impropios, cuando actúa por delegación o concesión o si la persona afectada se encuentra en estado de subordinación, indefensión o discriminación; contra todo acto discriminatorio cometido por cualquier persona²⁴⁰.

Las medidas cautelares tienen como fin evitar o cesar la amenaza o violación de los derechos reconocidos en la Constitución y en instrumentos internacionales sobre derechos humanos y se pueden ordenar conjunta o independientemente de las acciones constitucionales. Esta violación debe ser grave, es decir, cuando se puedan ocasionar daños irreversibles o en los casos de intensidad o frecuencia de la violación. Cuando se dictan medidas cautelares no se puede ordenar la privación de la libertad, y, en todo caso, el juez debe especificar e individualizar las obligaciones, positivas y negativas, a cargo del destinatario de la medida cautelar y las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que deben cumplirse²⁴¹.

En consecuencia, la acción de protección y las medidas cautelares pueden ser interpuestas frente a cualquier vulneración de derechos constitucionales, por lo tanto, en los casos de vulneración del derecho al ambiente sano y derechos de la naturaleza.

Tanto la acción de protección como la de medidas cautelares son conocidas en primera instancia por cualquier juez del lugar donde se produjo la vulneración (se trata de jueces de primera instancia especializados en diversas materias, por ejemplo, familia, trabajo, tránsito, laboral, etc.) y la sentencia de primera instancia puede ser apelada ante la Corte Provincial.

La acción extraordinaria de protección tiene por objeto proteger los derechos constitucionales y el debido proceso en sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia en los casos en que se haya producido violación, por acción u omisión, de derechos reconocidos en la Constitución²⁴².

Esta acción procede cuando se han agotado los recursos ordinarios y extraordinarios dentro del término legal, a menos que la falta de interposición de estos recursos no fuera atribuible a la negligencia de la persona titular del derecho constitucional vulnerado; se la presenta ante la judicatura, sala o tribunal que dictó la decisión definitiva, y, esta instancia remite el expediente a la Corte Constitucional quien resuelve la acción²⁴³.

238 LGOJCC, Art. 9.

239 Ibid.

240 Constitución, Art. 88.

241 Constitución, Art. 87; LOGJCC, Arts. 26 - 33.

242 Constitución, Art. 94 y LOGJCC, Art. 58.

243 LOGJCC, Arts. 61 y 62.

La acción de acceso a la información pública tiene por objeto garantizar el acceso a la información pública cuando ésta ha sido denegada expresa o tácitamente o cuando la que se ha proporcionado no es completa o fidedigna. Esta acción puede ser propuesta incluso cuando la negativa tiene como fundamento el carácter secreto, reservado, confidencial o cualquiera otra clasificación de la información²⁴⁴.

La acción puede ser propuesta por cualquier persona a quien se le hubiere negado la información. Y en los casos que se trate de información confidencial o reservada esta clasificación debe ser demostrada documentada y motivadamente con el listado en la cual debe estar incluida según la ley²⁴⁵.

La acción por incumplimiento tiene por objeto garantizar la aplicación de las normas que integran el sistema jurídico, así como el cumplimiento de sentencias o informes de organismos internacionales de derechos humanos, cuando la norma o decisión cuyo cumplimiento se persigue contenga una obligación de hacer o no hacer clara, expresa y exigible²⁴⁶.

3.4.1.2. Ámbito civil

El daño ambiental se lo analizará en dos escenarios, el primero corresponde al escenario actual y que se encuentra regulado por la Ley de Gestión Ambiental y el Código Orgánico General de Procesos; el segundo escenario toma en cuenta las disposiciones del Código Orgánico del Ambiente (aplicable a partir de abril de 2018) y del Código Orgánico General de Procesos.

El análisis se realiza de conformidad a los siguientes parámetros: jurisdicción y competencia; pretensión; accionantes y vía procesal.

3.4.1.2.1. Daño ambiental según la Ley de Gestión Ambiental y el Código Orgánico General de Procesos

En la actualidad los casos de daño ambiental se rigen por la Ley de Gestión Ambiental y el Código Orgánico General de Procesos.

La Ley de Gestión Ambiental dentro del Título VI denominado "De la protección de los derechos ambientales", regula en el Capítulo I denominado "Las acciones civiles", las cuales han servido como fundamento para demandar en los casos de daño ambiental.

El artículo 43 que se encuentra dentro de este capítulo dispone:

Las personas naturales, jurídicas o grupos humanos, vinculados por un interés común y afectados directamente por la acción u omisión dañosa podrán interponer ante el Juez competente, acciones por daños y perjuicios y por el deterioro causado a la salud o al medio ambiente incluyendo la biodiversidad con sus elementos constitutivos.

Sin perjuicio de las demás acciones legales a que hubiere lugar, el juez condenará al responsable de los daños al pago de indemnizaciones a favor de la colectividad directamente afectada y a la reparación de los daños y perjuicios ocasionados. Además condenará al responsable al pago del diez por ciento (10%) del valor que represente la indemnización a favor del accionante.

Sin perjuicio de dichos pagos y en caso de no ser identificable la comunidad directamente afectada o de constituir ésta el total de la comunidad, el juez ordenará que el pago, que por reparación civil corresponda, se efectúe a la institución que deba emprender las labores de reparación conforme a esta Ley.

244 Constitución, Art. 91.

245 Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Art. 22.

246 Constitución, Art. 93.

En todo caso, el juez determinará en sentencia, conforme a los peritajes ordenados, el monto requerido para la reparación del daño producido y el monto a ser entregado a los integrantes de la comunidad directamente afectada. Establecerá además la persona natural o jurídica que deba recibir el pago y efectuar las labores de reparación.

Las demandas por daños y perjuicios originados por una afectación al ambiente, se tramitarán por la vía verbal sumaria.

De este artículo se desprenden algunos temas importantes. En primer lugar, se evidencia que en el primer inciso se viabiliza la acción de grupo para reclamar por la afectación ambiental, es decir, están legitimados para reclamar el conjunto de persona que reúne condiciones uniformes respecto de una misma causa que originó perjuicios individuales para dichas personas, por lo cual se ejerce la acción exclusivamente para obtener reconocimiento y pago de indemnizaciones de perjuicios (Bedón, 2011).

En segundo lugar, se prevé la posibilidad de presentar las acciones correspondientes para demandar por casos de daño ambiental *per se*, es decir, los daños ocasionados al ambiente.

En la ley se hace referencia a dos tipos de acciones que pueden surgir a partir de una afectación ambiental, puesto que

Un efecto ambiental dañoso puede afectar al ambiente y adicionalmente por un efecto “de rebote” a los individuos y colectivos que se benefician del ambiente. . . Es preciso mencionar, sin embargo, que la posición más recurrida ha sido distinguir el daño ambiental *per se*, es decir el daño a la naturaleza y al ambiente, del daño civil ambiental que es el daño producido a intereses individuales o colectivos con ocasión del evento ambiental, los cuales, sin embargo, tienen más características de daño civil que de ambiental, por ello, siguiendo esta posición, “al hablar de derecho ambiental, se ve la necesidad de diferenciar lo que son los derechos de las personas de lo que son los derechos de la naturaleza, con miras a entender su alcance y para no cometer el error de homologar la acción ambiental con la acción civil patrimonial -individual o colectiva- de pago por daños y perjuicios” (Bedón, 2011).

Jurisdicción y competencia

Previo a la entrada en vigencia del COGPEP, en la LGA existía un artículo (42) en el cual se determinaba que era competente para conocer las afectaciones por daño ambiental el presidente de la Corte Superior del lugar donde se produjo la afectación. No obstante, este artículo fue derogado por el COGPEP, por lo tanto, ahora la competencia se determina a partir de las reglas procesales de este cuerpo normativo, pues el COGPEP regula toda la actividad procesal excepto la constitucional, penal y electoral.

Conforme al COGPEP es competente para el conocimiento de una acción, por regla general, en razón del territorio y conforme con la especialización respectiva, el juzgador del lugar donde tenga su domicilio la persona demandada²⁴⁷. De forma adicional, es concurrente la competencia, a elección del actor, del juez del lugar donde se produzca el evento que generó el daño ambiental²⁴⁸. En consecuencia, frente a acciones derivadas de afectaciones ambientales la competencia es concurrente entre el juez del lugar donde tenga domicilio la persona demanda o el juez del lugar donde se produzca el evento que generó el daño ambiental.

247 COGPEP, Art. 9.

248 *Ibid.*, Art. 10 # 8.

Vía procesal

En la LGA se establece que las demandas por daños y perjuicios originados por una afectación al ambiente se tramitarán por la vía verbal sumaria. No obstante, a partir de la entrada en vigencia del COGEP la vía verbal sumaria ha sido sustituida por el procedimiento sumario²⁴⁹, el cual se rige por el principio del sistema oral del proceso en todas las instancias, fases y diligencias²⁵⁰.

Pretensión

A través de la LGA los accionantes pueden reclamar mediante una acción civil por los daños y perjuicios derivados de una acción u omisión dañosa y por el deterioro causado a la salud o al medio ambiente incluyendo la biodiversidad con sus elementos constitutivos, por lo tanto, en estos casos se trata de reclamaciones vinculadas a la afectación de los intereses individuales o colectivos de las personas que se han derivado de un evento ambiental, así como de las afectaciones al ambiente.

A través de la jurisprudencia ecuatoriana se ha determinado una diferenciación respecto de las pretensiones que se derivan de la acción prevista en la LGA. Así, en el juicio por daño ambiental accionado por Nelson Alcívar y otros en contra de OCP, la Sala Única de la Corte Provincial de Nueva Loja²⁵¹ determinó que en aquel caso solamente cabía discutir sobre los reclamos de carácter ambiental, los cuales se tramitan mediante la vía verbal sumaria. De esta forma el juzgador diferencia las acciones por daño ambiental *per se* de aquellas relativas a daños patrimoniales de las personas.

De forma similar, en el caso Marcelo Franco Benalcázar vs. OCP²⁵², el juzgador del Juzgado Vigésimo Segundo de lo Civil de Pichincha, resolvió que frente a la pretensión del actor de resarcimiento por supuestas disminuciones en su patrimonio como consecuencia de la construcción del oleoducto dentro de su propiedad, el caso entraba en la esfera de la pretensión civil y no ambiental. Por lo tanto, en esta sentencia se realiza una diferenciación de las acciones por daño ambiental *per se* de aquellas que hacen relación a indemnizaciones por afectaciones a derechos patrimoniales de las personas.

Por su lado, el COGEP establece claras regulaciones respecto a la reclamación por los daños ambientales y por los daños patrimoniales derivados de un evento ambiental y se dispone que éstos deben ser reclamados de forma separada: "Las acciones por daño ambiental y el producido a las personas o a su patrimonio como consecuencia de este se ejercerán de forma separada e independiente"²⁵³.

Además, se ha dispuesto en aquel cuerpo normativo que en los casos en los que se hubiera conseguido prevenir, evitar, remediar, restaurar y reparar los daños ambientales mediante la aplicación de otras leyes es innecesario tramitar las acciones legales por daño ambiental o por daño patrimonial; se prevé además que estas medidas y su implementación deben ser aprobadas por la Autoridad Ambiental Nacional²⁵⁴. Esta disposición guarda relación con el artículo 296 del COA que establece que la Autoridad Ambiental competente debe aprobar las medidas de reparación integral que hayan sido presentadas por el responsable del daño, así como la implementación de las mismas. Esta disposición debe ser analizada tomando en cuenta que se encuentra dentro del Libro Séptimo del COA que trata sobre la reparación integral de daños ambientales, Título I denominado de la reparación de los daños ambientales. Este título tienen por objeto regular y orientar las acciones y medidas de reparación integral de los daños ambientales generados por personas naturales o jurídicas²⁵⁵. En consecuencia, las medidas que debe aprobar la AAN son aquellas que son presentadas en

249 *Ibid.*, disposición reformativa primera.

250 *Ibid.*, Art. 4.

251 Juicio 218-2008-S-CSJNL.

252 Proceso número 17113-2014-1585.

253 *Ibid.*, Art. 38 inciso tercero.

254 COGEP, Art. 39.

255 COA, Art. 288.

los casos que se ha producido un daño ambiental y se requiere su reparación integral; es decir, en el artículo 39 del COGEP se estaría haciendo referencia a las medidas adoptadas por el promotor de un proyecto, conforme las disposiciones del COA, a consecuencia de un daño ambiental.

A través del COGEP además se prohíbe la doble recuperación de indemnizaciones si los terceros afectados han sido reparados a través de la acción de daños ambientales²⁵⁶.

Accionantes

Como se observó anteriormente a través de la LGA se viabiliza la acción de grupo para reclamar por la afectación ambiental, por lo tanto, los accionantes son un conjunto de personas (naturales o jurídicas) con condiciones uniformes, vinculados por un interés común y que reclaman debido a las perjuicios individuales que un mismo hecho les ha provocado.

En el COGEP no existe una referencia expresa a los accionantes, únicamente a las acciones que se derivan por daño ambiental y la forma de presentar las reclamaciones.

Daño ambiental según el Código Orgánico del Ambiente y el Código Orgánico General de Procesos

Una vez que entre en vigencia el COA la LGA quedará derogada, por lo tanto las acciones para reclamar por los daños ambientales se regirán por el COA y el COGEP, en consecuencia, se producirá cambios sustanciales en relación a esta acción, los cuales se explican a continuación.

Jurisdicción y competencia

Dentro del escenario de aplicación del COA y el COGEP la jurisdicción y competencia de las acciones civiles para reclamar daños ambientales se regirán únicamente por el COGEP que es el cuerpo normativo que regula toda la actividad procesal.

En este contexto la jurisdicción les corresponde a los jueces civiles. Se prevé la competencia concurrente, a elección del actor o juzgador, entre el juzgador del domicilio de la persona demandada o el juez del lugar donde se produzca el evento que generó el daño ambiental²⁵⁷.

Pretensión

En el COA se prevé que las acciones civiles como consecuencia del daño ambiental se ejerzan con el fin de obtener la correspondiente reparación²⁵⁸. En concordancia con el COGEP las acciones que se pueden proponer se relacionan con reclamos por el daño patrimonial (daño producido a las personas o su patrimonio) y aquellas relacionados con el daño ambiental.

Respecto a las medidas de remediación, restauración y de reparación de los daños ambientales y su implementación se ha dispuesto en el COGEP que deben ser aprobadas por la AAN²⁵⁹. Esta disposición está en concordancia con el artículo 296 del COA que prevé que la autoridad ambiental competente debe aprobar las medidas de reparación integral presentadas por el responsable del daño y su respectiva implementación. Se debe entender que éstas medidas se refieren a aquellas previstas en el COA como medidas de prevención y reparación integral de los daños ambientales; se ha dispuesto que ante la amenaza inminente de daños ambientales el operador debe adoptar de forma inmediata las medidas que prevengan

256 COGEP, Art. 40.

257 COGEP, Art. 10 # 8.

258 COA, Art. 302.

259 COGEP, Art. 39 inciso segundo.

y eviten la ocurrencia de dichos daños, conforme al siguiente orden jerárquico: (i) contingencia, mitigación y corrección; (ii) remediación y restauración; (iii) compensación e indemnización; (iv) seguimiento y evaluación²⁶⁰.

Accionantes

No existe una referencia expresa respecto de la calidad de los accionantes, es así que en el artículo 302 de COA solamente se establece la posibilidad de ejercer las acciones civiles, como consecuencia del daño ambiental, con el fin de obtener la reparación correspondiente.

Se entendería que la legitimación para reclamar la reparación correspondiente está limitada a quien ha sufrido un daño; esta disposición se diferencia de aquella contenida en LGA que establecía la necesidad de que los accionantes estén vinculados por un interés directo.

Vía procesal

La vía procesal también presenta una diferencia sustancial puesto que mediante la LGA se prevé el procedimiento sumario, el cual será reemplazado por el proceso ordinario una vez que entre en vigencia el COA y quede derogada la LGA. Esto se debe a que en el COGEP no se ha incluido expresamente a las acciones civiles para reclamar por daños ambientales a través de la vía sumaria, por lo tanto, las acciones civiles deberán ser reclamadas mediante el procedimiento ordinario.

La diferencia entre el procedimiento ordinario y el sumario es las etapas previstas en cada etapa procesal, siendo los tiempos del juicio ordinario más extensos que los del procedimiento sumario.

El procedimiento ordinario se sustancia a través de dos audiencias. En la audiencia preliminar el juzgador debe promover la conciliación; de forma adicional se pronuncia acerca de las excepciones planteadas y la admisibilidad de las pruebas aportadas o solicitadas. Posteriormente, en la audiencia de juicio se practican las pruebas y el juez pronuncia oralmente su decisión. En caso de necesitar mayor tiempo para analizar el caso se puede suspender la audiencia por 10 días y una vez reinstalada dicta su resolución. De forma posterior (10 días) debe notificar por escrito su sentencia²⁶¹.

El procedimiento sumario se desarrolla en una audiencia única con dos fases; en la primera fase se busca la conciliación y se fijan los puntos de debate; en la segunda fase se practican las pruebas y se presentan los alegatos. Posteriormente se pronuncia la decisión²⁶².

Conforme a las disposiciones del COGEP en primera instancia el proceso es conocido por un juez de lo civil. Frente a la resolución es posible interponer recurso de apelación; en este caso, son competentes para resolver el recurso las Cortes Provinciales²⁶³ y frente a lo resuelto en la apelación cabe recurso de casación.

El recurso de casación es procedente contra las sentencias y autos que pongan fin a los procesos de conocimiento dictados por las Cortes Provinciales; el recurso de casación es resuelto por la Corte Nacional de Justicia²⁶⁴.

260 COA, Art. 292.

261 COGEP, Arts. 294, 297 y 93.

262 Ibid, Art. 333 # 4 y 93.

263 Ibid, Arts. 256 y 333 # 6.

264 Ibid, Arts. 265 y 269.

3.4.1.3. **Ámbito penal**

En el ámbito penal se encuentra vigente desde 2014 el Código Orgánico Integral Penal, el cual incluye un catálogo extenso de delitos en materia ambiental.

Los delitos ambientales se encuentran tipificados dentro del Libro I, Título IV relativo a las infracciones en particular, capítulo cuarto del COIP, denominado “Delitos contra el ambiente y la naturaleza o Pacha Mama”, el cual a su vez se encuentra dividido en cinco secciones: (i) delitos contra la biodiversidad, (ii) delitos contra los recursos naturales, (iii) delitos contra la gestión ambiental, (iv) disposiciones comunes y (v) delitos contra los recursos naturales no renovables.

Los delitos contra el ambiente y la naturaleza tipifican conductas penales en contra de la biodiversidad y comprenden las siguientes²⁶⁵:

1. Invasión de áreas que conforman el Sistema Nacional de Áreas Protegidas o ecosistemas frágiles; incendios forestales y de vegetación.
2. Delitos contra la flora y fauna silvestres: caza, pesca, captura, recolección, extracción, tenencia, transporte, tráfico, comercialización.
3. Delitos contra los recursos del patrimonio genético nacional: acceso no autorizado, erosión genética, pérdida genética.

Los delitos contra los recursos naturales comprenden los siguientes²⁶⁶:

1. Delitos contra el agua: Contaminación, desecación o alteración de cuerpos de agua. Constituyen elemento agravante para la sanción el hecho de que la conducta se realice dentro del Sistema Nacional de Áreas Protegidas o si la infracción es perpetrada con ánimo de lucro o con métodos, instrumentos o medios que resulten en daños extensos y permanentes.
2. Delitos contra el suelo: Cambio del uso del suelo forestal o el suelo destinado al mantenimiento y conservación de ecosistemas nativos y sus funciones ecológicas; afectación a la capa fértil; erosión o desertificación. Constituyen elemento agravante para la sanción el hecho de que la conducta se realice dentro del Sistema Nacional de Áreas Protegidas o si la infracción es perpetrada con ánimo de lucro o con métodos, instrumentos o medios que resulten en daños extensos y permanentes.
3. Contaminación del aire, la atmósfera o demás componentes del espacio aéreo en niveles tales que resulten daños graves a los recursos naturales, biodiversidad y salud humana.

Los delitos contra la gestión ambiental tipifican las siguientes conductas²⁶⁷:

1. Gestión prohibida o no autorizada de productos, residuos, desechos o sustancias peligrosas.
2. Falsedad u ocultamiento de información ambiental que se requiera para la emisión y otorgamiento de permisos ambientales, estudios de impactos ambientales, auditorías y diagnósticos ambientales, permisos o licencias de aprovechamiento forestal.

El COIP dispone que la Autoridad Ambiental Nacional desarrolle definiciones técnicas y alcances de daño grave para cada delito contra el ambiente y la naturaleza. También debe establecer las normas relacionadas con el derecho de restauración, la identificación de ecosistemas frágiles y las listas de las especies de flora y fauna silvestres de especies amenazadas, en peligro de extinción y migratorias²⁶⁸.

265 Código Orgánico Integral Penal, Arts. 245 – 248.

266 Ibid, Arts. 251 – 253.

267 Ibid, Arts. 254 y 255.

268 Ibid, Art. 256.

Estas definiciones constan en la Norma Técnica desarrollada por el Ministerio del Ambiente, las cuales son de aplicación obligatoria para la sanción de los tipos penales ambientales previstos en el COIP²⁶⁹. En esta norma también se dispone la creación de una Base Nacional de Datos de la Biodiversidad y un Sistema de Información Ambiental para Fiscales y Juzgadores, a través de los cuales se ponga a disposición de los profesionales de la justicia la información necesaria para el juzgamiento de los delitos²⁷⁰.

Las sanciones previstas para los delitos detallados anteriormente varían entre uno y tres años y entre tres a cinco años de prisión, en la mayoría de los casos. Adicionalmente, se ha dispuesto que en estos casos la sanción de privación de libertad se aplicará concomitantemente con la obligación de restaurar integralmente los ecosistemas y la obligación de compensar, reparar e indemnizar a las personas y comunidades afectadas por los daños²⁷¹.

Las penas se clasifican en privativas de la libertad, no privativas de la libertad y restrictivas de los derechos de propiedad. En relación a las penas no privativas de libertad se prevé que el juzgador puede imponer una o varias de estas sanciones, sin perjuicio de las penas previstas para cada tipo penal. Existen varias modalidades de penas privativas de libertad, por ejemplo, el servicio comunitario, comparecencia periódica y personal ante la autoridad, tratamiento psicológico, médico, capacitación, curso educativo, entre otros²⁷².

Las penas restrictivas de los derechos de libertad constituyen las multas, comiso penal y destrucción de los instrumentos o efectos de la infracción²⁷³.

Además, son también considerados como sujetos de delito penal las personas jurídicas; en estos casos se les sanciona con multas; comisos penales; clausura temporal o definitiva del establecimiento; ejecución de actividades en beneficio de la comunidad; remediación integral de los daños ambientales causados; disolución de la persona jurídica; prohibición de contratar con el Estado temporal o definitivamente²⁷⁴.

Además, se prevé como atenuante de la pena, la adopción de medidas y acciones que compensen los daños ambientales, y, se dispone que la AAN será la que califique y realice el seguimiento de estas medidas²⁷⁵.

Respecto a la temporalidad de aplicación de sanciones el COIP establece que las acciones legales por daños ambientales son imprescriptibles tanto en la acción como en la pena²⁷⁶.

Por su parte los delitos contra los recursos naturales no renovables tipifican específicamente delitos contra los recursos mineros y delitos contra la actividad hidrocarburífera.

Constituyen delitos contra los recursos mineros²⁷⁷:

1. Extracción, explotación, aprovechamiento, transporte, comercialización recursos mineros sin contar con las autorizaciones correspondientes. Cuando la actividad es realizada en el ámbito de la minería artesanal la pena es reducida; y, en los casos en que se ocasionan daños al ambiente la pena se incrementa.
2. Financiamiento o suministro de maquinarias para extracción ilícita de recursos minero.

269 Acuerdo Ministerial 84, ROS 598 de 30/09/2015, Art. 3.

270 *Ibid.*, Art. 3 y disposiciones transitorias.

271 COIP, Art. 257.

272 *Ibid.*, Arts. 60, 62, 63.

273 *Ibid.*, Arts. 60 y 70.

274 *Ibid.*, Art. 71.

275 *Ibid.*, Art. 259.

276 *Ibid.*, Arts. 16 y 75.

277 *Ibid.*, Arts. 260 y 261.

Los delitos contra las actividades hidrocarburíferas incluyen²⁷⁸:

1. Paralización del servicio de distribución de combustibles.
2. Adulteración de la calidad o cantidad de productos derivados de hidrocarburos, gas licuado de petróleo o biocombustibles
3. Almacenamiento, transporte, envasado, comercialización o distribución ilegal o mal uso de productos derivados de hidrocarburos, gas licuado de petróleo o biocombustibles.
4. Almacenamiento, transporte, envasado, comercialización o distribución ilegal de hidrocarburos en las provincias fronterizas, puertos marítimos o fluviales o mar territorial.
5. Sustracción de hidrocarburo a través de medios fraudulentos o clandestinos.

Las sanciones previstas para los delitos detallados anteriormente son muy variables y están fijadas entre seis meses hasta diez años de privación de la libertad.

En los casos de los delitos contra los recursos mineros y los recursos hidrocarburíferos en que hayan sido cometidos por una persona jurídica la sanción es una multa de quinientos a mil salarios básicos unificados²⁷⁹.

Dependiendo del procedimiento aplicado los delitos ambientales son conocidos y resueltos por los jueces y tribunales de garantías penales. Estos delitos son de ejercicio público de la acción penal, por lo que le corresponde el ejercicio de esta acción a la Fiscalía, sin necesidad de denuncia previa²⁸⁰.

El proceso para juzgamiento de los delitos se fundamenta en el principio de oralidad a través de audiencias²⁸¹.

Las sentencias de primera instancia son susceptibles de apelación y son conocidos y resueltos por la Corte Provincial²⁸². El recurso de casación procede contra sentencias en las que se haya violado la ley o por su interpretación errónea; la Corte Nacional de Justicia es competente para conocer este recurso²⁸³.

3.4.1.4. Derechos de la naturaleza

La naturaleza es sujeto de los derechos que la Constitución le reconozca -respeto integral de su existencia; mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos y derecho a la restauración-, y toda persona, comunidad, pueblo o nacionalidad puede exigir a la autoridad pública el cumplimiento de los derechos de la naturaleza²⁸⁴.

Para la protección de los derechos de la naturaleza cualquier persona o colectivo puede presentar las acciones legales correspondientes.

En el COGEP la naturaleza es considerada como sujeto del proceso y dentro del título III "Sujetos del proceso" de este Código se ha previsto un capítulo sobre la "Representación de la naturaleza".

La naturaleza puede ser representada por cualquier persona natural o jurídica, colectividad o por el Defensor del Pueblo. No puede ser demandada en juicio ni reconvenida. Además, las acciones por daño ambiental y aquel producido a las personas o a su patrimonio son acciones que se ejercen de forma separada e independiente²⁸⁵.

De esta disposición del COGEP se observa que ya se hace una diferencia de las acciones que existen para reclamar el daño ambiental per se, de aquellas acciones que se derivan por daños ambientales y que han

278 Ibid, Arts. 262 - 266 .

279 Ibid, Art. 267.

280 Ibid, 410 y 411.

281 Ibid, Art. 560.

282 Ibid, Arts. 653 # 4 y 654 # 3.

283 Ibid, Art. 656.

284 Constitución, Arts. 10, 71, 72.

285 COGEP, Art. 38.

tenido una repercusión en los derechos de las personas, y además, se dispone que estas acciones deben ser reclamadas por separado.

De forma adicional, en el COA respecto a los derechos de la naturaleza se dispone que toda persona natural o jurídica, comuna, comunidad, pueblo o nacionalidad, de manera individual o colectiva, puede solicitar a la Autoridad Ambiental Competente, el cumplimiento y tutela de los derechos de la naturaleza. También pueden denunciar las violaciones a las disposiciones establecidas en la Constitución, el COA y la normativa ambiental²⁸⁶.

En el mismo artículo se establece que cualquier persona natural o jurídica podrá adoptar las acciones legales ante las instancias judiciales y administrativas correspondientes y solicitar medidas cautelares que permitan cesar la amenaza o el daño ambiental. Adicionalmente, el juez condenará al responsable al pago de 10 a 50 salarios básicos unificados, de conformidad con la gravedad del daño que se logró reparar, a favor del accionante.

Esta última parte del artículo 304 del COA es muy parecida al artículo 43 de la Ley de Gestión Ambiental que dispone: "Además condenará al responsable al pago del diez por ciento (10%) del valor que represente la indemnización a favor del accionante". Se podría decir que en el caso de la defensa de los derechos de la naturaleza el pago que se haga al accionante podría tener dos efectos, por un lado, incentivar a las personas para que denuncien la violación de los derechos de la naturaleza, y, por otro lado, se lo puede ver como un reconocimiento monetario por el tiempo y gastos en que el accionante pueda incurrir durante el proceso.

3.4.2. Judicaturas especializadas en materia ambiental

En el COFJ se ha previsto la posibilidad de creación de Judicaturas Especiales; el Consejo de la Judicatura está facultado para que en cualquier momento establezca judicaturas especiales de primer nivel para que conozcan reclamaciones respecto a los siguientes temas: violación de los derechos de la naturaleza; adjudicación de tierras; reclamaciones del derecho a las aguas; soberanía alimentaria; violaciones a los derechos de los consumidores; deportación de extranjeros, y garantías de los inmigrantes²⁸⁷.

Asimismo, dentro del objetivo 7 del PNBV (2013-2017) relativo a la garantía de los derechos de la naturaleza y la sostenibilidad ambiental territorial y global se prevé dentro del lineamiento estratégico 7.1, que trata sobre la promoción, la vigencia y plena exigibilidad de los derechos de la naturaleza, el desarrollar e implementar mecanismos institucionales, en particular en la Función Judicial, las judicaturas de la naturaleza y el ambiente, para hacer efectivos los derechos de la naturaleza y sancionar su incumplimiento²⁸⁸.

Con base en las disposiciones legales y de política pública en 2010 hubo una iniciativa desde la sociedad civil para la creación de una judicatura especializada en la naturaleza en Galápagos. Esta iniciativa fue liderada por la organización Sea Shepherd que conjuntamente con World Wildlife Fund y Conservación Internacional, presentaron a PROJUSTICIA (Unidad Técnica del Ministerio de Justicia del Ecuador) un estudio jurídico justificando la necesidad de establecer una judicatura especializada en la naturaleza con jurisdicción y competencia en la provincia de Galápagos (Sea Shepherd, 2010). La petición concreta presentada en este estudio fue que "... el Pleno del Consejo de la Judicatura analice la posibilidad de crear, en la Provincia de Galápagos, la primera judicatura especializada en derechos de la naturaleza del país" (Sea Shepherd; Dirección del Parque Nacional Galápagos; WWF; CI, 2010). Adicionalmente, se pidió al Consejo de la Judicatura que se realizara la selección de un perfil judicial con un alto conocimiento respecto a la especializada y compleja tarea de administrar justicia ecológica en Galápagos -Patrimonio Natural de la Humanidad. Asimismo, se exhortó la capacitación de jueces del Tribunal de Garantías Penales de Galápagos (recientemente creado en ese entonces) y también de los jueces de la Corte Provincial (Sea Shepherd;

286 COA, Art. 304.

287 COFJ, Art. 246.

288 PNBV, pág. 233.

Dirección del Parque Nacional Galápagos; WWF, CI, 2010).

En octubre de 2010 el Consejo de la Judicatura recibió a una delegación de Galápagos conformada por el Ministerio del Ambiente-Parque Nacional Galápagos, Sea Shepherd Conservation Society, World Wildlife Fund, representantes de Projusticia-Ministerio de Justicia y del Consejo de Gobierno de Galápagos (Sea Shepherd, 2010) para presentar las argumentaciones sobre la necesidad de la creación de una judicatura especializada en la naturaleza en Galápagos.

La iniciativa no tuvo éxito y no se conoce de otras iniciativas similares, propuestas por la sociedad civil o desde el mismo Consejo de la Judicatura.

En el año 2015 se solicitó al Consejo de la Judicatura información sobre la creación de judicaturas de la naturaleza, a lo cual mediante Oficio-CJ-DNDMCJS-2015-36 se dio a conocer las atribuciones legales del Consejo de la Judicatura respecto a la creación de judicaturas especializadas, entre ellas relativas a derechos de la naturaleza, y se enfatizó la necesidad de contar con un estudio técnico en el cual se evidencie la necesidad de crear una judicatura especializada. Los criterios de análisis que se utilizan para realizar el informe técnico son: carga procesal, población atendida, acceso a la judicatura (distancia del servicio judicial más cercano en relación a la población atendida), conflictividad (casos más frecuentes) y cooperación interinstitucional.

Se finaliza la explicación con el siguiente apartado:

“De esta manera, la creación de judicaturas especializadas, como por ejemplo aquella para conocer las reclamaciones en torno a la violación de derechos de la naturaleza, requiere de un análisis previo que haga posible determinar la mejor opción de servicio, haciendo posible garantizar de una manera más efectivo el derecho de acceso a la justicia y en este caso, los derechos de la naturaleza” (Consejo de la Judicatura, Oficio-CJ-DNDMCJS-2015-36, 26/08/2015 citado en Nieto, 2016).

Como motivo de esta investigación se realizó una nueva solicitud de información al Consejo de la Judicatura requiriendo que se provean los estudios técnicos, propuestas u otras iniciativas para la creación de judicaturas especiales que conozcan reclamaciones por violación de los derechos de la naturaleza y derecho al agua, conforme las disposiciones del Código Orgánico de la Función Judicial.

A esta solicitud la Dirección Nacional de Acceso a los Servicios de Justicia Consejo de la Judicatura respondió en el siguiente sentido:

Conforme al artículo 178 de la Constitución de la República del Ecuador el Consejo de la Judicatura, es el órgano de gobierno, administración, vigilancia y disciplina de la Función Judicial. Por tanto, tiene la misión de proporcionar un servicio de administración de justicia eficaz, eficiente, efectivo, íntegro, oportuno, intercultural y accesible.

De esta manera, en relación a las judicaturas que conozcan reclamaciones por violación de los derechos de la naturaleza y derecho al agua, informo que en virtud de las reformas legislativas dadas por el Código Orgánico Integral Penal (COIP), actualmente estas reclamaciones son conocidas por los Jueces y Juezas de las Unidades Judiciales Penales y Tribunales Penales a nivel nacional. Estas Unidades y Tribunales tienen competencia para conocer, entre otros delitos, los siguientes: reclamaciones por delitos contra el agua, suelo y aire (artículo 251, 252 y 253 del COIP), sanciones a la contaminación de sustancias destinadas al consumo humano (artículo 216 COIP), delitos de ocupación, uso ilegal de suelo o tráfico de tierras (artículo 201 COIP), delitos contra el ambiente y la naturaleza o pacha mama, tales como, delitos contra la biodiversidad, invasión de áreas de importancia ecológica (artículo 245 COIP), incendios forestales y de vegetación (artículo 246 COIP), delitos contra la flora y fauna silvestres (artículo 247 COIP), delitos contra los recursos del patrimonio genético nacional (artículo 248 COIP). En el siguiente link podrá encontrar el Directorio de Judicaturas a nivel nacional: <http://>

La respuesta del Consejo de la Judicatura llama la atención ya que por un lado no se dio respuesta a la información solicitada, y, por otro lado, parecería que dentro de esta institución se concibe a las acciones ambientales solamente sometidas al ámbito penal. No obstante, como se ha podido observar las acciones ambientales pueden ser conocidas en diferentes ámbitos como el civil, penal y constitucional y las acciones por vulneración de derechos de la naturaleza se las conoce principalmente en el ámbito constitucional.

De la información obtenida del Consejo de la Judicatura se infiere que no se ha creado ninguna judicatura especializada en el conocimiento de vulneraciones de los derechos de la naturaleza. Un aspecto que preocupa respecto a los elementos que se consideran para la creación de nuevas judicaturas es aquel relacionado con la carga procesal, pues en general los casos ambientales podrían ser reducidos en relación a casos en otras materias (por ejemplo civil, penal, laboral, etc.) en una misma jurisdicción, no obstante, el hecho de que la carga procesal no sea cuantiosa en términos numéricos no significa que los casos que se judicialicen en relación a la afectación del ambiente y la naturaleza no sean de una magnitud significativa en dicha jurisdicción.

De forma adicional, se debe tener en cuenta que los criterios que se emplean para crear judicaturas ordinarias no necesariamente son compatibles con aquellos que deberían primar para la creación de judicaturas especializadas. Cuando existió la iniciativa para la creación de la judicatura especializada en Galápagos se la fundamentó en torno a criterios cualitativos como la necesidad de contar con profesionales especializados en la materia. Los aspectos cuantitativos no jugaron un papel importante, ya que en realidad se deseaba que los casos ambientales disminuyeran como consecuencia de la justicia especializada que hubiera existido en dicha jurisdicción.

3.4.3. Juzgados, jueces y personas de apoyo en las tareas de toma de decisiones judiciales

Esta sección se enfoca en conocer la cantidad de judicaturas y operadores judiciales que existen en las provincias de la Cuenca del Río Napo y que conocen los conflictos ambientales en el ámbito jurisdiccional.

La información que se presenta ha sido solicitada al Consejo de la Judicatura; este requerimiento ha sido atendido por la Dirección Nacional de Estudios Jurimétricos y Estadísticas de esta entidad.

La tabla que se presenta a continuación contiene información, por un lado, del número de judicaturas en las provincias de la Cuenca del Río Napo, y, por otro lado, el número de judicaturas existentes en la provincia de Pichincha.

Tabla No. 7:

Judicaturas en las provincias de Napo, Orellana, Sucumbíos y Pichincha

PROVINCIA	INSTANCIA	N.
NAPO	Sala de Corte Provincial	2
	Tribunal Penal	1
	Unidad Judicial	4
ORELLANA	Sala de Corte Provincial	1
	Tribunal Penal	1
	Unidad Judicial	6
SUCUMBÍOS	Sala de Corte Provincial	2
	Tribunal Penal	1
	Unidad Judicial	7
Total general		25
PICHINCHA	Sala de Corte Provincial	1
	Tribunal Penal	1
	Unidad Judicial	43
Total general		48

Fuente: Dirección Nacional de Estudios Jurimétricos y Estadísticas
Consejo de la Judicatura (información existente hasta mayo 2017
Provincias Napo, Orellana y Sucumbios y junio 2017 Pichincha)

En la tabla número 7 se observa que el número de judicaturas existente en las tres provincias de la cuenca asciende a 25 en total, de las cuales 5 corresponden a Salas de la Corte Provincial. Se observa también que en todas las provincias de la cuenca existe solamente 1 tribunal penal y las unidades judiciales varían entre 4 y 7 en cada provincia y suman 17 unidades en las tres provincias.

En el caso de la provincia de Pichincha existen 4 tribunales penales, con lo cual sobrepasa el número de tribunales penales existentes en las tres provincias de la cuenca, y, 43 unidades judiciales, que igualmente sobrepasa ampliamente el número de unidades judiciales existentes en las tres provincias.

La diferencia en la cantidad de judicaturas se debe a la población existente en las provincias; en las tres provincias de la Amazonía la población total es de 416.565 habitantes, mientras que la población de Pichincha es de 2'576.287 habitantes (INEC Pichincha, 2010). La población atendida es justamente uno de los criterios que el Consejo de la Judicatura toma en cuenta para la creación de unidades judiciales.

A continuación, también se puede observar las judicaturas existentes desagregadas por el tipo de judicatura, para cada provincia de la Cuenca.

Tabla No. 8:

Tipos de Judicaturas en las provincias de la Cuenca del Río Napo

PROVINCIA	CANTÓN	INSTANCIA	NOMBRE DE LA JUDICATURA	N.
Napo	Quijos	Unidad Judicial	UJ Multicompetente de Quijos	1
Napo	Tena	Sala de Corte Provincial	Presidencia de la Sala de Corte Provincial del Napo	1
Napo	Tena	Sala de Corte Provincial	Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Napo	1
Napo	Tena	Tribunal Penal	Tribunal Penal de Napo	1
Napo	Tena	Unidad Judicial	UJ Civil del Tena	1
Napo	Tena	Unidad Judicial	UJ FMNA del Tena	1
Napo	Tena	Unidad Judicial	UJ Penal del Tena	1
Orellana	La Joya de los Sachas	Unidad Judicial	UJ Multicompetente Civil de la Joya de los Sachas	1
Orellana	La Joya de los Sachas	Unidad Judicial	UJ Multicompetente Penal de la Joya de los Sachas	1
Orellana	Loreto	Unidad Judicial	UJ Multicompetente de Loreto	1
Orellana	Orellana	Sala de Corte Provincial	Sala Única de Corte Provincial de Orellana	1
Orellana	Orellana	Tribunal Penal	Tribunal Penal de Orellana	1
Orellana	Orellana	Unidad Judicial	UJ Civil de Orellana	1
Orellana	Orellana	Unidad Judicial	UJ FMNA de Orellana	1
Orellana	Orellana	Unidad Judicial	UJ Multicompetente Penal de Orellana	1
Sucumbíos	Cuyabeno	Unidad Judicial	UJ Multicompetente de Cuyabeno	1
Sucumbíos	Gonzalo Pizarro	Unidad Judicial	UJ Multicompetente de Gonzalo Pizarro	1
Sucumbíos	Lago Agrio	Sala de Corte Provincial	Presidencia de Sala de Corte Provincial de Sucumbios	1
Sucumbíos	Lago Agrio	Sala de Corte Provincial	Sala Única de Corte Provincial de Sucumbios	1
Sucumbíos	Lago Agrio	Tribunal Penal	Tribunal Penal de Sucumbios	1
Sucumbíos	Lago Agrio	Unidad Judicial	Tribunal Penal de Sucumbios	1
Sucumbíos	Lago Agrio	Unidad Judicial	UJ FMNA de Lago Agrio	1
Sucumbíos	Lago Agrio	Unidad Judicial	UJ laboral de Lago Agrio	1
Sucumbíos	Lago Agrio	Unidad Judicial	UJ multicompetente Penal de Lago Agrio	1
Sucumbíos	Shushufindi	Unidad Judicial	UJ multicompetente de Shushufindi	1
TOTAL				25

Fuente: Dirección Nacional de Estudios Jurimétricos y Estadísticas, Consejo de la Judicatura (información existente hasta mayo 2017)

En la tabla número 8 es posible observar los tipos de judicaturas existentes en las provincias de la Cuenca. Se observa que en Napo se han creado distintas unidades judiciales: una multicompetente, una civil, una sobre familia y una penal. En Orellana hay dos unidades de lo civil, dos multicompetentes de lo penal, una unidad multicompetente y una sobre familia. En Sucumbíos hay tres unidades multicompetentes, una civil, una laboral, una sobre familia y una multicompetente penal. En todos los casos coinciden las unidades judiciales multicompetentes, las civiles, penales y de familia; solamente en Sucumbíos se destaca la existencia de otra unidad específica para temas laborales.

En la tabla que se presenta a continuación es posible observar, para el periodo 2010 - 2017, el número de jueces que laboran en las unidades judiciales en las provincias de Napo, Orellana, Sucumbíos y Pichincha.

Tabla No. 9:

Número de Jueces en las Provincias de Napo, Orellana, Sucumbíos y Pichincha

PROVINCIA	◀ AÑO ▶							
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Mayo / Junio 2017
Napo	13	14	13	15	19	21	21	20
Orellana	9	13	13	15	16	18	17	18
Sucumbíos	18	18	20	22	20	25	25	25
Pichincha	174	184	231	313	325	369	367	376

Fuente: Dirección Nacional de Estudios Jurimétricos y Estadísticas
Consejo de la Judicatura (mayo 2017 Provincias Napo, Orellana y Sucumbíos; junio 2017 Pichincha)

En la tabla número 9 se observa la evolución del número de jueces en el periodo de siete años contados a partir del 2010; en algunos casos el número incluso se ha duplicado o más. Una posible causa es que los incrementos se deban al incremento de la población.

En la tabla que se presenta a continuación es posible observar, para el periodo 2010 - 2017, el número de personal judicial (todo el personal que trabaja dentro de las judicaturas: Unidades judiciales, Juzgados, Salas, Tribunales, Presidencia) que laboran en las judicaturas en las provincias de Napo, Orellana, Sucumbíos y Pichincha.

Tabla No. 10:

Personal judicial en las Provincias de Napo, Orellana, Sucumbíos y Pichincha

PROVINCIA	◀ AÑO ▶							
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Mayo / Junio 2017
Napo	20	20	36	36	35	53	17	17
Orellana	17	18	54	54	58	65	23	47
Sucumbíos	26	25	73	73	82	99	31	67
Pichincha	557	647	1055	1055	1214	1203	650	1057

Fuente: Dirección Nacional de Estudios Jurimétricos y Estadísticas
Consejo de la Judicatura (mayo 2017 Provincias Napo, Orellana y Sucumbíos; junio 2017 Pichincha)

En la tabla 10 se puede observar un notable crecimiento del personal judicial; al igual que en el caso anterior, en ciertas ocasiones el número se ha duplicado.

La información estadística presentada en esta sección ha permitido conocer los tipos de juzgados, la cantidad de juzgados y número de operadores judiciales existentes en cada provincia; de esta información se observa que no existe ninguna juzgado especializada para el conocimiento y resolución de casos ambientales; como se detalló en acápites anteriores dependiendo de la materia del conflicto, los casos son conocidos por jueces de lo civil, en casos civiles; jueces especializados en cualquier materia cuando se trata de procesos de garantía de derechos constitucionales y jueces penales en casos de delitos ambientales.

3.4.4. Perfil y formación académica de los operadores de justicia

El perfil de los jueces, la formación académica y los cursos de capacitación permiten que los operadores judiciales cuenten con los conocimientos y capacidades necesarias para la comprensión de la complejidad de los problemas que llegan al ámbito jurisdiccional. En materia ambiental, se requiere además, tener la capacidad de entender conceptos técnicos en materia ambiental con el fin de adoptar decisiones adecuadas para la protección de la naturaleza.

En consecuencia, en esta sección se realiza una revisión del perfil de los jueces, la carrera judicial y los cursos de formación que son impartidos a los operadores de justicia.

3.4.4.1. Perfil de jueces

De acuerdo al COFJ el perfil de los servidores de la Función Judicial debe ser el siguiente: profesional del Derecho con una sólida formación académica; con capacidad para interpretar y razonar jurídicamente; con trayectoria personal éticamente irreprochable; dedicado al servicio de la justicia; con vocación de servicio público, iniciativa, capacidad innovadora y creatividad²⁸⁹; corresponde al Consejo Directivo de la Escuela de la Función Judicial establecer el perfil académico de los servidores judiciales.

Para ingresar a la carrera judicial, quienes aspiran a ser jueces deben presentar el título de abogado, calificaciones generales de la carrera, certificado de las prácticas pre-profesionales (si aplica), carta de motivación para ingresar al servicio judicial²⁹⁰.

De forma adicional al título en derecho, los jueces de la Corte Nacional de Justicia, para ser designados como tal deben contar con experiencia laboral y haber ejercido con probidad la profesión de abogado, juzgado o docencia universitaria por un lapso de diez años. En el caso de los jueces de la Corte Provincial deben acreditar la experiencia laboral como abogado o docente universitario por un lapso de siete años o encontrarse al menos en la tercera categoría de la carrera judicial²⁹¹.

3.4.4.2. Carrera Judicial

La Constitución ha establecido los siguientes principios respecto a la carrera judicial, por un lado, los servidores judiciales deben aprobar un curso de formación general y especial, pasar pruebas teóricas, prácticas y psicológicas previo al ingreso al servicio judicial. Se exceptúan de cumplir este requisito los jueces de la Corte Nacional de Justicia²⁹². Por otro lado, se garantiza la profesionalización mediante la formación continua y la evaluación periódica de los servidores judiciales como condiciones indispensables para la promoción y permanencia en la carrera judicial²⁹³.

289 COFJ, Art. 37.

290 *Ibid.*, Art. 57.

291 *Ibid.*, Art. 175 y 207.

292 Constitución, Art. 176.

293 *Ibid.*, Art. 170.

El ingreso a la Función Judicial se realiza a través de un concurso público de oposición y méritos, el cual está sujeto a procesos de impugnación y control social²⁹⁴; éste está regulado mediante la carrera de la Función Judicial que constituye el sistema que regula el ingreso, formación y capacitación, promoción, estabilidad, evaluación, régimen disciplinario y permanencia en el servicio dentro de la Función Judicial²⁹⁵.

La carrera judicial cuenta con diez categorías que se gradúan en orden ascendente. De esta forma, al ingreso a la carrera judicial para fungir como juez de primera instancia se lo realiza en la categoría uno. Para ingresar a la carrera judicial el postulante debe acreditar que cuenta con un título de tercer nivel en derecho, rendir las pruebas correspondientes y aprobar un curso de formación general y especial²⁹⁶.

Los aspirantes a la carrera judicial deben realizar tres tipos de pruebas²⁹⁷:

1. **Pruebas teóricas:** Buscan evaluar los conocimientos de los postulantes, así como las habilidades para resolver conflictos, presentar propuestas, capacidad analítica y aplicar los conocimientos a casos concretos.
2. **Pruebas prácticas:** Buscan evaluar el desarrollo de habilidades y destrezas necesarias en el cargo que aspiran, lo cual se evalúa a través del simulacro de audiencias o diligencias judiciales.
3. **Pruebas psicológicas:** Se busca establecer si el aspirante presenta cuadros psicopatológicos, fobias, traumas, complejos o cualquier alteración psicológica que le impediría cumplir a cabalidad con las funciones requeridas.

Una vez que el postulante ha aprobado las pruebas deben proseguir con los cursos de formación inicial que comprenden la formación general, formación específica y formación práctica.

Una vez finalizado el curso de formación general se hace una evaluación del perfil del candidato, quien debe aceptar el perfil asignado; en caso de que el candidato desee otro perfil debe cursar un nuevo perfil específico y correr con los gastos de formación.

Los servidores de la función judicial permanecen en la categoría asignada durante tres años, después de los cuales pueden ser promocionados a una nueva categoría, una vez que se han realizado evaluaciones de desempeño y análisis de su trayectoria profesional. Al aumentar de categoría los jueces pueden optar por otros cargos, por ejemplo, un juez de lo penal que esté en la categoría tres puede optar por cambiarse al tribunal penal o un juez en la categoría cinco puede concursar para la designación de jueces de la Corte Provincial²⁹⁸.

3.4.4.3. Cursos de formación

El primer curso de formación implementado por la Escuela Judicial fue en el año 2009 y se trató de una inducción para jueces adjuntos; esta experiencia sirvió para el desarrollo y estructuración continua de los procesos de formación inicial y continua de los servidores judiciales; se destacan los diversos procesos de formación así como la elaboración de las mallas curriculares en materias y la formación de jueces multicompetentes con conocimientos y destrezas en diversas materias penales y no penales (Peñañiel, 2017).

Cabe destacar que los docentes de la Escuela Judicial han sido seleccionados tomando en cuenta de que pertenezcan a la carrera judicial. De esta forma los docentes seleccionados provienen de Unidades Judiciales, Tribunales Penales y Cortes Provinciales, es así que la formación y capacitación ocurre entre pares, de juez a juez (Ríos, 2017).

294 COFJ, Art. 52.

295 Ibid., Art. 35.

296 Ibid., Arts. 45 y 57.

297 Ibid., Arts. 62 - 64.

298 Ibid., Arts. 45 y 50.

En este contexto el personal de formación académica comenzó con 44 jueces que realizaron un curso de formación de formadores de alrededor de 700 horas enfocado en la óptima transferencia de conocimiento y potenciación de habilidades y destrezas en cuestiones sustantivas y adjetivas del derecho en materias penales y no penales así como en cuestiones prácticas a través de la simulación de audiencias. Un rol adicional de los formadores constituye la participación activa en los procesos de elaboración de recursos académicos y actualización de contenidos curriculares (Consejo de la Judicatura y Escuela Nacional de la Magistratura de Francia, 2017).

La planificación curricular de los cursos busca impartir una capacitación integral en áreas teóricas, prácticas y deontológicas de acuerdo a las siguientes preguntas guía (Consejo de la Judicatura y Escuela Nacional de la Magistratura de Francia, 2017):

- ¿Para qué formar?
- ¿Qué enseñar?
- ¿Cuándo realizar los cursos de formación?
- ¿Cómo formar?
- ¿Con qué formar?
- ¿Qué, cómo y cuándo evaluar?

Los cursos impartidos por la Escuela de la Función Judicial son de dos tipos: cursos de formación inicial para los postulantes a la carrera judicial y cursos de formación continua dirigidos a jueces, fiscales y defensores públicos.

3.4.4.3.1. Formación inicial

Los cursos de formación inicial buscan implementar y fortalecer las competencias de los postulantes fortaleciendo sus conocimientos en temas transversales y multidisciplinarios como manejo de crisis, liderazgo, ética, entre otros. Los cursos tienen una estructura curricular que incluye la formación por un periodo de entre tres y diez meses, y, el curso debe ser aprobado con una puntuación mínima de 80 sobre 100 puntos (Consejo de la Judicatura y Escuela Nacional de la Magistratura de Francia, 2017).

La estructura de los cursos de formación inicial es la siguiente²⁹⁹:

1. **Formación general:** Este curso deben aprobarlo todos los candidatos a la carrera judicial, fiscal y de la defensoría pública. Los temas que se dictan se refieren a derecho y administración de justicia, formación en género, diversidad e interculturalidad –se trata de aspectos transversales y comunes del derecho.
2. **Formación de perfil específico:** Cursan los candidatos dentro de la rama que hayan elegido y se estudia cada materia de manera individual.
3. **Práctica:** Se realiza de acuerdo al perfil específico que hayan cursado, en la unidad a la que fueren designados; se trabaja en la aplicación y resolución de casos prácticos y simulación de audiencias.

3.4.4.3.2. Formación continua

La formación continua de los servidores judiciales ha sido desarrollada con el fin de fortalecer los conocimientos jurídicos; para esta formación se han establecido diversas modalidades de aprendizaje a través de procesos presenciales o semi-presenciales.

Para el año 2016, el Plan de Formación Continua de la Escuela de la Función Judicial constituía el instrumento que contenía las prioridades de formación de los servidores de la carrera judicial, fiscal y defensorial respecto a temas de derecho y gestión jurídica.

Objetivos específicos del plan son garantizar la preparación integral de los servidores de la carrera judicial,

299 Ibid, Art. 69.

fiscal y defensorial y formarlos científica y profesionalmente.

En el plan se contemplan módulos para la formación general y formación específica de los servidores de la carrera judicial, fiscal y defensorial.

A continuación se presenta la estructura de las fases de formación general y formación específica.

Fase de formación general

- **Competencias:**
 - Orientación al servicio y a los resultados.
 - Trabajo en equipo.
 - Conocimiento del entorno organizacional.
 - Aprendizaje continuo.
- **Perfil adquirido:**
 - Posibilidad de diferenciar los derechos, principios y garantías.
- **Carga horaria:** 160 horas.
- **Modalidad:** Presencial y virtual.

Fase de formación específica

Comprende la materias no penal, penal, contencioso administrativo, contencioso tributario.

- **Competencias:**
 - Pensamiento analítico.
 - Percepción del sistema y el entorno.
 - Comprensión y expresión oral.
 - Identificación de problemas.
 - Juicio y toma de decisiones.
- **Perfil adquirido:**
 - Permite la toma de decisiones de alta complejidad, énfasis en el debido proceso y desempeño estratégico en juicio oral; conducción de audiencias conforme al modelo acusatorio; aplicar fundamentos doctrinarios y normativos, comprensión y análisis de los principios de la tributación; aplicación de conocimientos teóricos-prácticos en materia contencioso administrativa, análisis jurídico-doctrinario, sustanciación de reclamaciones y acciones en sede administrativa y jurisdiccional.
- **Carga horaria:** Entre 80 y 165 horas.
- **Modalidad:** Presencial y virtual

Un proceso destacado de formación de la Escuela Judicial constituye el curso de Formación de Formadores COGEP a través del cual la Escuela convocó a jueces de primer y segundo nivel para ser capacitados como Facilitadores en la Formación de Formadores del COGEP (Peñañiel, 2017). En aquella ocasión los docentes, en calidad de formadores, recorrieron varios distritos judiciales del país realizando un proceso constructivo del pensamiento respecto del sistema oral en materias no penales con una diversidad de actores -jueces, secretarios y ayudantes judiciales, abogados, docentes de universidades, estudiantes de derecho y la ciudadanía (Ríos, 2017).

En la actualidad es posible observar en la plataforma virtual de la Escuela Judicial dentro de los cursos de formación continua los módulos sobre el Código Orgánico General de Procesos y sobre el Código Orgánico Integral Penal. A continuación se detalla la estructura del curso sobre COGEP.

CURSO COGEP

Fase

1

Objetivo: Adquirir las habilidades y destrezas para la aplicación de las normas del COGEP en la realización de audiencias orales en materias no penales

Dirigido a: Servidores judiciales que se desempeñan como jueces y secretarios no penales (el grupo objetivo alcanzó 2102 personas).

Modalidad y duración:

- Modalidad virtual: 64 horas y enfocado en actividades autónomas a través de foros, tareas y evaluación virtual.
- Modalidad presencial: 104 horas y enfocado en actividades prácticas a través de simulación de audiencias.

Contenidos:

- Nociones generales del COGEP, el sistema general de audiencias y procedimientos.
- Procedimiento ordinario (audiencia preliminar).
- Procedimiento sumario.
- Procedimiento ejecutivo.
- Procedimiento monitorio.
- Medios de impugnación y fase de ejecución.

Fase

2

Objetivo: Fortalecer las competencias laborales de jueces y secretarios para la ejecución y desarrollo del programa de Formación sobre el COGEP.

Dirigido a: Servidores judiciales que se desempeñan como jueces y secretarios a nivel nacional.

Modalidad y duración:

Modalidad presencial, jueves, viernes y sábados durante el periodo entre el 21 de enero y el 16 de abril.

Actividades: A través de actividades teóricas y prácticas se trató de solidificar el conocimiento de los jueces respecto a las resoluciones que dictan; parte de ello constituyó el trabajo en grupos para la preparación de un caso y la presentación teórica y práctica del mismo, así como la definición de roles de acuerdo a la audiencia respectiva.

En la plataforma informática de la Escuela Judicial también se ha preparado un curso virtual sobre el Código Orgánico Integral Penal. Se trata de un curso interactivo que además cuenta con materiales de apoyo y con la posibilidad de descargarlo para completar el curso sin requerir acceso a internet³⁰⁰.

El objetivo del curso es revisar el nuevo sistema penal, los delitos y los procesos penales que establecidos en este cuerpo normativo y contiene una evaluación a ser realizada al final del curso. El curso está estructurado en cinco unidades:

300 Ver: <http://escuela.funcionjudicial.gob.ec/evaluacionjudicial/coip/#/coip>.

Curso COIP

(i) Garantías y principios generales:

- Introducción y vigencia.
- Principios generales del derecho penal.
- Derechos de la víctima.

(ii) Dogmática Penal:

- Infracción penal.
- Tipicidad-Antijuricidad/Imputación personal y culpabilidad.
- Sujetos procesales.
- Procedimiento - normas generales.

(iii) Procedimiento (primera parte):

- Jurisdicción, acción penal y denuncia.
- Sujetos procesales.
- La prueba / medios probatorios.
- Medidas cautelares y de protección.

(iv) Procedimiento (primera parte):

- Procedimiento ordinario.
- Procedimientos / solución alternativa.

(v) Rebaja de la pena.

Como se observa, la Escuela Judicial ha puesto mucho énfasis en la capacitación de los operadores de justicia en la nueva normativa procesal penal y no penal. Su importancia radica en que en la actualidad los procesos se rigen por el principio de oralidad, lo cual es un cambio importante respecto al trámite que anteriormente se daba a los procesos judiciales.

3.4.4.4. Otros cursos de capacitación desarrollados por la Escuela Judicial

La Escuela Judicial cuenta también con una amplia oferta académica de cursos de capacitación no incluidos en los otros programas de formación, no obstante, estos cursos se enfocan principalmente en materia civil, penal, procesal y derechos. Algunos ejemplos de las temáticas ofrecidas son: teoría de delito y la pena; formas extremas de violencia de género; garantías penitenciarias; motivación de sentencias y resoluciones; derechos colectivos; herramientas de litigación; oralidad; derecho civil y mercantil.³⁰¹

Si bien la Escuela Judicial ha desarrollado una amplia oferta de cursos de formación inicial y continua en varios temas legales es importante señalar que no se han realizado capacitaciones en temas ambientales. La Escuela Judicial, en respuesta a una solicitud de información sobre este tema en 2015, dio a conocer que "... una vez realizada la búsqueda en los archivos de la escuela, no se ha encontrado documentación de capacitaciones a jueces o funcionarios de la función judicial en temas ambientales" (Consejo de la Judicatura, Oficio-CJ-EFJ-2015-1665, 04/06/2015 en Nieto Renata, 2016).

Con motivo de esta investigación nuevamente se realizó una solicitud de información a la Escuela Judicial, en junio y julio del 2017, respecto a los cursos de capacitación en derecho ambiental impartidos a los operadores de justicia, no obstante, a la fecha de finalización de esta investigación aún no se ha recibido respuesta.

301. Mayor información ver en <http://escuela.funcionjudicial.gob.ec/cursos/>.

3.4.5. Vinculación con instituciones científicas o académicas

Dentro de los procesos de resolución de un conflicto judicial, los jueces se encuentran frente a temas sobre los cuales no tienen conocimientos por lo que se hace necesaria la participación de especialistas técnicos o científicos que brinden su criterio objetivo sobre el tema en cuestión y que de esta forma sirvan de apoyo para el juez en la comprensión de la cuestión específica; por esta razón se destaca el rol de los peritos dentro de los procesos judiciales.

Un perito es una “persona natural o jurídica que por razón de sus conocimientos científicos, técnicos, artísticos, prácticos o profesionales está en condiciones de informar a la o al juzgador sobre algún hecho o circunstancia relacionado con la materia de la controversia”³⁰².

Los peritos deben estar acreditados por el Consejo de la Judicatura de forma que estén autorizados para emitir informes periciales, intervenir y declarar en un proceso³⁰³.

El Consejo de la Judicatura está a cargo del Sistema Nacional Pericial y también se ha encargado de constituir un registro de peritos autorizados³⁰⁴.

Dentro del Consejo de la Judicatura se ha creado la Subdirección de Órganos Auxiliares y Sistema Pericial, la cual tiene como misión promover el correcto, eficiente y coordinado funcionamiento de los órganos auxiliares; algunas de las actividades concretas constituyen el diseño e implementación del modelo de gestión pericial y estudios de determinación de montos y tablas de informes periciales³⁰⁵.

En relación al tema se ha desarrollado el Reglamento del Sistema Pericial Integral de la Función Judicial que tiene como objetivo regular el funcionamiento y administración del sistema pericial integral respecto a la calificación, designación, obligaciones, evaluación, capacitación y régimen disciplinario de los peritos que participen en los procesos judiciales, pre-procesales y otros que se lleven a cabo en la Función Judicial³⁰⁶.

Los peritos son conocedores o expertos en una profesión, arte, oficio o actividad para la cual soliciten calificarse como tal ante el Consejo de la Judicatura; para calificarse deben tener al menos dos años de graduados o de práctica y experiencia, y, en el caso de profesionales de medicina humana deben contar con 5 años de práctica profesional³⁰⁷.

Los peritos calificados son registrados de acuerdo al catálogo de especialidades del Consejo de la Judicatura –dentro del Sistema Informático Pericial de la Función Judicial-, el cual se estructura en función de áreas de especialización pericial³⁰⁸. Estas áreas son: contabilidad y auditoría; administración; aduana; alimentación; antropología; archivística; arqueología; arquitectura/diseño; artesanos; bellas artes; bombero; ciencias biológicas; comunicación; criminalística; criminología; derecho; economía; filatelia; fotografía; gestión marítima y portuaria; historia; hotelería y turismo; ingeniería; intérpretes de lenguaje para personas discapacitadas; intérpretes y traductores; intérpretes y traductores de lenguas ancestrales; lavado de activos; medicina humana; pedagogía y educación; química; salud humana; trabajo social; veterinaria; zootecnia³⁰⁹.

Los peritos constituyen auxiliares de la justicia que presentan su criterio técnico y especializado, exento de juicios de valor. Les corresponde a los peritos cumplir con la designación dispuesta por la autoridad judicial competente y presentar el informe verbal y/o escrito, presentar aclaraciones, ampliaciones u observaciones al

302 COGEP, Art. 221.

303 *Ibid.*

304 COFJ, Art. 264 # 9 literal c.

305 Estatuto Orgánico Consejo de la Judicatura, 3.1.2.

306 Reglamento del Sistema Pericial Integral, Art. 1.

307 *Ibid.*, Art. 4.

308 *Ibid.*, Art. 11.

309 Ver página web: http://appsj.funcionjudicial.gob.ec/perito-web/pages/peritos_nacional.jsf

informe; defender y/o exponer del informe en audiencias orales, de prueba o de juicio³¹⁰.

Cuando el perito se presente en la audiencia las partes pueden interrogarlo bajo juramento, acerca de su idoneidad e imparcialidad y sobre el contenido del informe; las partes pueden interrogarlo nuevamente y una vez concluido el contrainterrogatorio en los casos que exista divergencia con otro peritaje, el juzgador puede abrir el debate entre peritos; una vez finalizado este debate se da lugar a un interrogatorio y contrainterrogatorio de las partes, exclusivamente relacionado con las conclusiones divergentes de los informes³¹¹.

Otra de las obligaciones del perito es presentar el informe pericial, conforme al siguiente contenido³¹²:

1. Datos del perito, incluida la profesión u oficio y el número de acreditación otorgado por el Consejo de la Judicatura.
2. Antecedentes: Se delimita el objeto del peritaje.
3. Consideraciones técnicas o metodología a aplicarse: Explica cómo aplican sus conocimientos especializados de una profesión, arte u oficio, al caso materia de la pericia y detalle de los exámenes, métodos, prácticas e investigaciones a las cuales se ha sometido los hechos u objetos.
4. Conclusiones: Se presenta la opinión técnica o conclusión de la aplicación de los conocimientos especializados sobre el caso concreto analizado; ésta debe ser clara y directa en relación a la pericia realizada.
5. Documentos de respaldo, anexos o explicación de criterios técnicos: Las conclusiones deben ser sustentadas con documentos de respaldo y/o, con la explicación clara de cuál es el sustento técnico o científico para obtener un resultado o conclusión específica, y se debe exponer claramente las razones especializadas del perito para llegar a la conclusión correspondiente.

En los casos en que los informes periciales presentados por las partes sean recíprocamente contradictorios o esencialmente divergentes sobre un mismo hecho, el juez puede ordenar el debate entre sí conforme se ha detallado anteriormente; no obstante, si luego del debate el juzgador mantiene dudas sobre las conclusiones de los peritajes presentados ordenará en la misma audiencia un nuevo peritaje³¹³.

Dentro de los peritajes se ha calificado como peritajes extraordinarios a aquellas pericias especializadas de alta complejidad técnica, entre las cuales se encuentran las relacionadas con el medio ambiente, áreas hidrocarburífera y minera, entre otras, así como en peritajes de mayor dificultad que requieran el uso de conocimientos científicos, materiales especiales y procesos complicados³¹⁴.

Por otro lado, la designación de los peritos se realiza mediante sorteo a través del Sistema Informático Pericial de la Función Judicial. En caso de que no existan peritos en un cantón determinado el sorteo se realiza con los registros de peritos en los cantones más cercanos; de no encontrarse en aquellos el sorteo se realiza con los registros de peritos a nivel provincial; si no se encontraron los peritos de esta forma el sorteo se realiza con los registros de peritos de las provincias limítrofes de la provincia en cuestión; si no surte efecto se designa directamente un perito del registro nacional³¹⁵.

Asimismo, en los casos en que no exista un perito en el registro del Consejo de la Judicatura se solicitará a esta entidad que requiera a la institución pública, universidad o colegio profesional, conforme los conocimientos que se requieren para el caso concreto, el envío de una terna de profesionales que puedan acreditarse como peritos para ese proceso particular³¹⁶.

310 Reglamento del Sistema Pericial Integral, Art. 18.

311 COGEP, Art. 222.

312 COGEP, Art. 224 y Reglamento del Sistema Pericial Integral, Art. 21.

313 COGEP, Art. 226.

314 Reglamento del Sistema Pericial Integral, Art. 31.

315 *Ibid.*, Art. 12.

316 COGEP, Art. 221.

La tabla que se presenta a continuación responde a una consulta, en la plataforma informática del Sistema Pericial del Consejo de la Judicatura, sobre los peritos calificados del Ministerio del Ambiente.

Tabla No. 11:

Peritos a nivel nacional del Ministerio del Ambiente

PROVINCIA	CANTÓN	ÁREA O PROFESIÓN	ESPECIALIDAD	INSTITUCIÓN
Pichincha	Quito	Ingeniería	Impacto Ambiental (2)	Ministerio del Ambiente
Pichincha	Quito	Ciencias biológicas	Ciencias biológicas/Biología (2)	Ministerio del Ambiente
Pichincha	Quito	Ingeniería	Ingeniería Química	Ministerio del Ambiente

Fuente: Consejo de la Judicatura. Sistema Pericial: Consulta de Peritos Acreditados.

Recuperado de: http://apps.jfuncionjudicial.gob.ec/perito-web/pages/peritos_nacional.jsf

En la tabla 11 se observa que a nivel nacional solamente existen cinco peritos del Ministerio del Ambiente que se encuentran acreditados dentro del Consejo de la Judicatura. Todos estos peritos se encuentran en la provincia de Pichincha, y las áreas de especialización son impacto ambiental, ciencias biológicas e ingeniería química. El listado de peritos existente en el Sistema Pericial del Consejo de la Judicatura se corresponde con aquellos que se mencionan en el Programa de Reparación Ambiental y Social³¹⁷ del Ministerio del Ambiente, por lo que se asume que se trata de los mismos peritos.

El Programa de Reparación Ambiental y Social del Ministerio del Ambiente fue creado en 2008 con el objetivo de restituir la pérdida ocasionada por pasivos ambientales a través de la (i) reparación, prevención y compensación de las pérdidas de recursos bióticos y abióticos, (ii) minimizar la exposición a factores de riesgo para la salud, (iii) contribuir a revertir las condiciones de baja sostenibilidad económica local, (iv) fomentar el incremento de la reinversión social de las rentas petroleras en las áreas de explotación de recursos no renovables, y, (v) revertir las consecuencias de los impactos culturales sobre los pueblos indígenas³¹⁸.

El objetivo principal del PRAS es implementar la política pública relativa a la reparación integral de los pasivos ambientales y sociales de forma que se restituyan los derechos de la naturaleza y el derecho a vivir en un ambiente sano (PRAS, s/f).

El PRAS cuenta con una Unidad Técnica de Peritaje Ambiental cuyo objetivo principal es realizar evaluaciones de las afectaciones ambientales que son producto de actividades antrópicas para elaborar informes técnicos y periciales. El PRAS cuenta con peritos acreditados ante el Consejo de la Judicatura, de forma que los informes realizados por ellos sirvan de insumo para los operadores de justicia en los procesos de delitos ambientales y cuando es requerido judicialmente también realizan informes de tasación económica respecto a los costos de restauración derivados de afectaciones ambientales. Existen cuatro peritos acreditados en las ramas de gestión ambiental, ingeniería química y biología y se encargan de casos relativos a contaminación ambiental y delitos contra la biodiversidad (PRAS, s/f).

A través del Sistema Pericial del Consejo de la Judicatura también ha sido posible identificar los peritos que existen a nivel nacional acreditados ante el Consejo de la Judicatura con una especialidad en temas ambientales. Esta información se presenta a continuación en la tabla 12.

317 Ver la página web: <http://pras.ambiente.gob.ec/web/peritaje-ambiental/perfiles>.

318 Acuerdo Ministerial No. 33, RO 301 de 25/03/2008, Art. 1.

Tabla No. 12

Especialidades ambientales de los peritos a nivel nacional

PROVINCIA	Acuacultor	Procesos Biotecnológicos	Impacto Ambiental	Ingeniería Agrícola/ Agroindustrial	Ingeniería Agronomía	Ingeniería Ambiental	Ingeniería Forestal	Ingeniería petrolera e Hidrocarburos	Ingeniería Química	Ingeniero Geología -minas	Total general
Azuay					2	2					4
Bolivar					2						2
Cañar					7	2					9
Carchi					1						1
Chimborazo					2		1				3
Cotopaxi					2				1		4
El Oro			1	1	3	3			3	3	14
Esmeraldas			1		2	1	2	1		1	8
Galápagos											0
Guayas				6	2	1		3	1	1	13
Imbabura			1	2			1				4
Loja	1			6	6	9	3		1	2	28
Los Ríos				2	10						12
Manabí			1	1	1			1			4
Morona Santiago					1	2					3
Napo			1			1	1			1	4
Orellana											0
Pastaza											0
Pichincha			12	1	6	4		4	3	2	32
Santa Elena											0
Santo Domingo		1				1					2
Sucumbios			1	1	1	4					7
Tungurahua			1		2						3
Zamora Chinchipe					1	1				4	6
Total	1	1	19	20	51	32	8	9	9	14	163

Fuente: Consejo de la Judicatura. Sistema Pericial. Consulta de Peritos acreditados. Recuperado de: http://appsfuncionjudicial.gob.ec/perito-web/pages/peritos_nacional.

A nivel nacional se evidencia que existe un total 163 peritos calificados y expertos en varios temas ambientales como acuicultura; procesos biotecnológicos; hidrocarburos; impacto ambiental; ingeniería agrícola/ agroindustrial; agronomía; ingeniería ambiental; ingeniería forestal; ingeniería petrolera e hidrocarburos; ingeniería química; geología y minas. La provincia que cuenta con la mayor cantidad de peritos es la de Pichincha, seguida de Loja; en contraposición, cuatro provincias no cuentan peritos acreditados en estos temas, y una de ellas es la provincia de Orellana.

En el caso de Napo se observa que cuenta con 4 peritos acreditados en las áreas de impacto ambiental, ingeniería ambiental, ingeniería forestal e ingeniería en geología y minas.

En relación a Sucumbíos existen 7 peritos acreditados, de los cuales cuatro son expertos en ingeniería ambiental y los demás corresponden a un experto en las categorías de impacto ambiental, ingeniería agrícola e ingeniería en agronomía.

También se ha buscado información sobre todos los peritos que se encuentran acreditados en cada provincia de la Cuenca del Río Napo y se presenta en la tabla subsiguiente.

Tabla No. 13:

Peritos acreditados de las provincias de la Cuenca del Río Napo

PROVINCIA	CANTÓN	ÁREA O PROFESIÓN	ESPECIALIDAD	INSTITUCIÓN
Napo	Tena	Ingeniería	Ingeniero Geología - Minas	Agencia Reguladora de Control Minero
Napo	Tena	Ingeniería	Ingeniería Forestal	
Napo	Tena	Ingeniería	Ingeniería Ambiental	
Napo	Tena	Derecho	Derecho Indígena	
Napo	Tena	Ingeniería	Impacto Ambiental	
Orellana	Francisco de Orellana	Bombero	Investigador de Incendios	Cuerpo de Bomberos
Orellana	Aguarico	Intérpretes y Traductores de Lenguas	Waotedebo/Huaronis /Wao	

PROVINCIA	CANTÓN	ÁREA O PROFESIÓN	ESPECIALIDAD	INSTITUCIÓN
Sucumbíos	Nueva Loja-Lago Agrio	Ingeniería	Ingeniería Ambiental	
Sucumbíos	Nueva Loja-Lago Agrio	Ingeniería	Ingeniería Agrícola/ Agroindustrial	
Sucumbíos	Nueva Loja-Lago Agrio	Química	Química	Fiscalía General del Estado
Sucumbíos	Nueva Loja-Lago Agrio	Salud humana	Laboratorio Clínico / Bioanálisis Clínico	Servicio Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses
Sucumbíos	Nueva Loja-Lago Agrio	Ingeniería	Ingeniería Ambiental	
Sucumbíos	Nueva Loja-Lago Agrio	Ingeniería	Ingeniería Ambiental	
Sucumbíos	Nueva Loja-Lago Agrio	Ingeniería	Ingeniería Ambiental	
Sucumbíos	Nueva Loja-Lago Agrio	Ingeniería	Ingeniería Ambiental	

Fuente: Consejo de la Judicatura. Sistema Pericial: Consulta de Peritos Acreditados. Recuperado de: http://appsj.funcionjudicial.gob.ec/perito-web/pages/peritos_nacionaljsf

En las tres provincias Amazónicas que son parte del estudio se encuentran calificados 15 profesionales como peritos en temas ambientales, forestales, agronomía, minería, derecho indígena y traducción de lenguas ancestrales. El número de peritos en Napo es de 5, en Sucumbíos 8 y en Orellana solamente 2.

Capacitación de los peritos

Los peritos también están sujetos a procesos de capacitación y evaluación por parte del Consejo de la Judicatura. En cuanto a la capacitación, los peritos que se han calificado deben cursar y aprobar un curso básico para peritos organizado por la Escuela de la Función Judicial. El curso consiste en la profundización de temas relativos al sistema pericial, las obligaciones integrales de los peritos, informes periciales y la normativa de la Función Judicial³¹⁹.

La evaluación a los peritos tienen como objetivo verificar y controlar el cumplimiento de las obligaciones de los peritos con el fin de que mantengan su calidad de perito; la evaluación se centra en el cumplimiento de los deberes formales de los peritos y el análisis de los informes en cada proceso³²⁰.

3.4.6. Infraestructura, condiciones de trabajo y acceso a tecnología

A partir del año 2013, está en proceso la transformación de la justicia en el país, esto ha implicado reformas estructurales, normativas, tecnológicas, administrativas y una planificación para el mejoramiento de los servicios de justicia con el fin de garantizar el acceso efectivo a la justicia de manera oportuna e independiente. Adicionalmente, para dar cumplimiento al mandato constitucional que prescribe la sustanciación de los procesos en cualquier materia a través del sistema oral; se ha expedido el Código Integral Penal en 2014 y el

319 Reglamento Sistema Pericial, Arts. 39 y 40.

320 *Ibid.*, Arts. 34 y 35.

Código General de Procesos en 2015 lo cual ha implicado un cambio procesal sustancial del sistema escrito al sistema oral.

En el COGEP se ha reforzado la necesidad de conformar las instancias judiciales al nuevo sistema procesal, por lo que se ha dispuesto la necesidad de que se prevea financiamiento y transferencias presupuestarias con el fin de invertir en infraestructura, logística, implementación tecnológica y provisión de talento humano. Así mismo, se estableció que el Consejo de la Judicatura debía elaborar un plan para la implementación del COGEP que fuera ejecutado integralmente en todo el territorio nacional; entre las acciones a ser incluidas en ese plan se consideraron la reglamentación del uso de formatos comunes para la presentación y trámite de los procedimientos monitorios, pero también el equipamiento tecnológico, la capacitación y la instalación de salas de audiencias en las unidades judiciales, que brinden las facilidades para la implementación del sistema procesal³²¹.

Estas transformaciones han permitido observar la necesidad de también contar con instalaciones adecuadas para el ejercicio efectivo de la oralidad en los procesos a través del acceso a la tecnología, es así que el Consejo de la Judicatura ha establecido un apoyo físico y tecnológico a través de la implementación de salas de audiencia con tecnología de punta, las cuales cuentan con equipos de videoconferencia para garantizar el principio de oportunidad procesal y la no revictimización. También se ha invertido en mejorar la infraestructura para que los jueces y su equipo puedan realizar una labor adecuada, a esto se suma el empleo de herramientas informáticas para sustanciar los procesos. En este sentido las salas de audiencia cuentan con prestaciones físicas y tecnológicas equipadas con sistemas de grabación de audio y videoconferencias, computadoras, impresoras y otras relacionadas (Consejo de la Judicatura y Escuela Nacional de la Magistratura de Francia, 2017).

En cuanto a la carga procesal se debe destacar que en los últimos años se ha aumentado del número de jueces por habitante, de esta forma, para el año 2015 se logró contar con 12 jueces por cada 100.000 habitantes, a diferencia de 8 jueces por cada 100.000 habitantes que era el promedio en el año 2012 (Peñafiel, 2017).

Así mismo, se ha fortalecido el servicio judicial con la creación e implementación progresiva de nuevas dependencias judiciales. En 2014 se crearon 44 dependencias judiciales multicompetentes generales, 19 dependencias judiciales penales y 7 dependencias judiciales multicompetentes; en 2015 se crearon 21 dependencias judiciales multicompetentes generales, 2 dependencias judiciales penales y 6 multicompetentes penales. En 2016 se crearon 6 dependencias judiciales multicompetentes generales, 1 dependencia judicial penal, 5 tribunales penales y 1 dependencia judicial multicompetente penal (Consejo de la Judicatura y Escuela Nacional de la Magistratura de Francia, 2017).

Otra forma de aliviar la carga laboral de los jueces ha sido a través de la delimitación de sus funciones, correspondiéndoles únicamente la administración de justicia. En cuanto a la labor administrativa de la unidad judicial ahora está a cargo del Coordinador de la Unidad Judicial cuyas atribuciones se relacionan con la supervisión administrativa y gestión del talento humano (Consejo de la Judicatura y Escuela Nacional de la Magistratura de Francia, 2017).

321 COGEP, Disposiciones transitorias primera y segunda.



4. TIPOLOGÍA DE CASOS QUE SE RESUELVEN EN LOS TRIBUNALES NACIONALES

El objetivo de este capítulo es realizar un mapeo general del tipo de controversias relacionadas con la protección del medio ambiente, la biodiversidad y la tutela de derechos ambientales que se resuelven en los tribunales nacionales, para lo cual se consideran cuatro categorías: (i) controversias sobre derechos humanos relacionados al ambiente y derechos de comunidades indígenas; (ii) controversias relacionadas con infracciones administrativas a la legislación ambiental; (iii) controversias relativas a afectaciones ambientales en el ámbito civil y penal; y, (iv) controversias sobre derechos de los pueblos indígenas.

4.1. Controversias sobre derechos humanos relacionados al ambiente y derechos de comunidades indígenas

El ejercicio del derecho a la tutela judicial efectiva de los derechos humanos como el derecho a un medio ambiente sano, salud, derechos de las comunidades indígenas y otros se lo puede realizar a través de las acciones constitucionales, por ejemplo, acción de protección y medidas cautelares.

Se solicitó al Consejo de la Judicatura, en julio de 2017, estadísticas sobre el número de casos sentenciados en relación a garantías jurisdiccionales que han ocurrido en las provincias de la Cuenca del Río Napo. El Consejo de la Judicatura remitió la información solicitada, no obstante, solamente se cuentan con estadísticas generales de los casos ingresados y resueltos en materia constitucional, respecto de cualquier derecho constitucional que ha sido vulnerado y se explicó lo siguiente:

Se ha revisado la base de datos del sistema SATJE en la cual se registra la información de las actividades judiciales. Este sistema informático en el cual los operadores de Justicia registran sus actividades brinda algunos campos en donde se registra cierto tipo de información. Sin embargo, el nivel de desagregación que usted ha solicitado no es posible de identificar específicamente debido a que en las respectivas variables o campos de registro no se especifica, si las medidas cautelares o las acciones de protección han sido aceptadas o negadas en relación a posibles repercusiones ambientales. Cabe aclarar que una misma causa (idjuicio) puede aparecer más de una vez debido a que se mueve por diferentes instancias. Por lo expuesto se remite la información en general de todas las acciones de protección en materia constitucional que se han podido identificar en esas 3 provincias (Dirección Nacional de Estudios Jurimétricos y Estadística Judicial, correo electrónico. 25 julio 2017).

A continuación, se presenta una tabla con las estadísticas de los casos que en materia constitucional han sido resueltos en el periodo 2012 a 2017. Esta tabla contiene casos por vulneración de cualquier derecho constitucional.

Tabla No. 14:

Acciones Constitucionales Generales

PROVINCIA	INSTANCIA	RECATEGORIZACIÓN DE LA ACCIÓN	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Napó	Sala de Corte Provincial	Acción de Protección	21	20	10	9	8	4
	Sala de Corte Provincial	Acción de Protección con Medidas Cautelares	-	-	2	-	-	1
	Tribunal Penal	Acción de Protección	9	1	2	-	1	-
	Unidad Judicial	Acción de Protección	17	17	37	52	25	8
	Unidad Judicial	Acción de Protección con Medidas Cautelares	-	-	-	-	1	-
Orellana	Sala de Corte Provincial	Acción de Protección	17	5	-	3	3	3
	Unidad Judicial	Acción de Protección	26	16	14	9	11	5
	Unidad Judicial	Acción de Protección con Medidas Cautelares	-	-	-	1	-	-
Sucumbíos	Sala de Corte Provincial	Acción de Protección	29	22	11	13	17	13
	Tribunal Penal	Acción de Protección	2	5	4	2	-	-
	Unidad Judicial	Acción de Protección	25	24	24	26	33	11
Total General			146	110	104	115	99	45

Fuente: Consejo de la Judicatura - Dirección Nacional de Estudios Jurimétricos y Estadísticas; fecha de corte 30 de junio de 2017

Esta tabla solo constituye una referencia para conocer el número de casos constitucionales que han sido resueltos en las provincias; no obstante, estos casos corresponden a acciones presentadas por la vulneración de los derechos constitucionales, por lo que se trata de cualquier derecho constitucional; debido a que el sistema informático del Consejo de la Judicatura no cuenta con una categoría específica para ingresar información sobre el derecho vulnerado no ha sido posible contar con estadísticas concretas para los casos de vulneración del derecho al ambiente sano, salud, derechos de las comunidades indígenas.

Debido a la imposibilidad de contar con las estadísticas oficiales de los casos en materia constitucional por vulneración de derechos relacionados con temas ambientales, se realizó una búsqueda aleatoria mediante el Sistema de Consulta de Procesos SATJE. Este sistema permite escoger distintas categorías y así formar diferentes combinaciones para la consulta. Para esta búsqueda se utilizó varias combinaciones, entre ellas instituciones estatales como el Ministerio del Ambiente en las categorías actores y demandados; Defensoría del Pueblo en la categoría actor y nombres de empresas hidrocarburíferas o mineras en la categoría demandado. A través de esta búsqueda aleatoria se ha podido identificar solamente 8 casos.

Tabla No. 15:

Acciones Constitucionales relacionadas con derechos ambientales, colectivos y de la naturaleza

AÑO	PROVINCIA	DEMANDADO	DERECHO VULNERADO	DEPENDENCIA JUDICIAL	RESOLUCIÓN
2011	Orellana	EP Petroecuador	Derecho al ambiente sano, salud, al agua, derechos de la naturaleza.	Juzgado de Garantías Penales	Concede la acción.
				Sala Única de la Corte Provincial	Confirma la sentencia de primera instancia
2012	Orellana	Petroecuador, Procuraduría General del Estado	Derecho a la propiedad privada y derecho al ambiente sano y libre de contaminación	Juzgado Primero de Tránsito	Niega la acción
				Sala Única de la Corte Provincial de Orellana	Concede la acción
2012	Orellana	Petroecuador, Procuraduría General del Estado	Derechos a la salud; al agua; a un ambiente sano; derechos de la naturaleza; derecho a la inviolabilidad del domicilio, a la propiedad privada.	Juzgado de la Niñez y la Adolescencia	Niega la acción
				Sala Única de la Corte Provincial de Orellana	Concede la acción
2012	Sucumbíos	Petroecuador, MAE, PCE, Municipio de Shushufindi, Fundación Frente de Defensa de la Amazonia	Derecho humano al agua; derecho al acceso seguro a alimentos; derecho a un ambiente sano, derecho a un hábitat seguro y saludable, otros	Juzgado Segundo de lo Civil y Mercantil	Concede la acción
2013	Napó	Gobierno Municipal Tena	Derecho a la salud; hábitat seguro y saludable; ambiente sano; vida digna que asegure salud, alimentación, agua potable.	Juzgado Primero de Garantías Penales y Tránsito	Concede la acción
				Juzgado de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de Napó	Inadmite la acción de protección.
2013	Napó	Gobierno Municipal de Archidona	Derecho a la propiedad; ambiente sano y libre de contaminación, derecho de la naturaleza a la restauración.	Sala Única Corte Provincial de Napó	Concede la acción
2013	Orellana	Consorcio Petrosud Petrorivas	Derecho a vivir en un ambiente sano, ecológicamente equilibrado, libre de contaminación y en armonía con la naturaleza.	Unidad Judicial de Tránsito de Francisco de Orellana	Concede la acción
				Sala Única Corte Provincial de Orellana	Acepta parcialmente la apelación
2013	Sucumbíos	OCP	Derecho al ambiente sano; derecho a una vida digna; derecho a la restauración de la naturaleza, entre otros.	Unidad Judicial Especializada de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia	Se niega la acción de protección

Fuente: SATJE, <http://consultas.funcionjudicial.gob.ec/informacionjudicial/public/informacion.jsf>

Elaboración: Elaboración propia

Como se observa en la tabla 15 los casos encontrados corresponden al periodo 2011 - 2013. Dentro de este periodo únicamente un caso corresponde a 2011; tres a 2012 y cuatro a 2013. Por otro lado, cuatro de los casos han sucedido en la Provincia de Orellana, dos en Sucumbíos y dos en Napo.

Es importante resaltar que en todos los casos encontrados se ha demandado la vulneración del derecho al ambiente sano; otros derechos vulnerados que coinciden en las demandas es el derecho al agua (cuatro ocasiones), salud (tres ocasiones), derechos de la naturaleza (tres ocasiones) y propiedad privada (dos ocasiones).

De forma adicional es importante resaltar las instancias que conocen los casos constitucionales; como se ha mencionado anteriormente, estos casos son conocidos en primera instancia por cualquier juez o tribunal y en segunda instancia por las Cortes Provinciales correspondientes. Por lo tanto, de los casos encontrados se observa una variedad de juzgados de primera instancia que han conocido los casos, entre ellos, unidades especializadas en temas de familia, tránsito, garantías penales, civil y mercantil y niñez y adolescencia.

4.2. Controversias relacionadas con infracciones administrativas a la legislación ambiental

Con el fin de obtener la información respecto a procedimientos administrativos en las provincias de la Cuenca del Río Napo se realizó una solicitud de información al Ministerio del Ambiente; esta entidad remitió la solicitud a cada una de las Direcciones Provinciales del Ministerio del Ambiente correspondiente a estas Provincias.

Una de las Direcciones Provinciales indicó mediante correo electrónico una serie de requisitos que la solicitud debía contener –requisitos supuestamente amparados en las disposiciones de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública– para que se facilite la información, aunque la Ley no prevé ninguno de estos requisitos. Adicionalmente, mediante comunicación personal con el Abogado Provincial de la Dirección Provincial de Orellana se explicó que las Direcciones Provinciales solamente cuentan con una matriz de seguimiento de los casos ingresados, estado del proceso, sanciones, seguimiento a las sanciones y otra información relacionada (C. Llugla, comunicación personal, 26 julio 2017), lo cual fue ratificado por personal de la planta central del MAE. Además se indicó que sí es posible realizar la revisión de los expedientes físicos pero en la Dirección Provincial ya que no se cuenta con la información sistematizada y accesible al público a través de una plataforma virtual, como es el caso del Consejo de la Judicatura (C. Llugla, comunicación personal, 26 julio 2017).

En consecuencia, no fue posible contar con estadísticas oficiales del Ministerio del Ambiente respecto a los procedimientos administrativos de sanción a infracciones de la normativa ambiental. No obstante, a través de la búsqueda aleatoria de que se realizó para la identificación de acciones constitucionales y que se presentó en la tabla 14 fue posible identificar algunos procedimientos administrativos en la Provincias de la Cuenca del Río Napo.

Estos procedimientos administrativos se han extraído de acciones de protección relacionadas con la reclamación de la vulneración del derecho al trabajo, y se fundamentan en las sanciones administrativas impuestas por el Ministerio del Ambiente frente a la infracción administrativa. En la tabla 16 se presenta una recopilación de los casos administrativos que se han encontrado a través de esta búsqueda aleatoria. Es importante resaltar que en la tabla se incluye el número del procedimiento administrativo correspondiente al juzgamiento de la infracción en el Ministerio del Ambiente, así como el número de la acción constitucional de la cual se extrajo la información sobre el proceso administrativo.

Tabla No. 16:

Infracciones Administrativas

AÑO	PROVINCIA	PA / AC ³²²	INFRACCIÓN	NORMATIVA	SANCIÓN
2010	Orellana	PA 15-2010 AC 22111- 2010-0203	Transporte de madera sin portar guía de movilización del producto forestal.	Ley Forestal: Art. 78 y 95	Decomiso del vehículo y de la madera y multa
2010	Sucumbios	AC 21301- 2010-0519	Incumplimiento e irregularidades halladas en el desempeño de sus funciones de Regencia Forestal	Normas del Sistema de Regencia Forestal: Art. 18, 19 a) y 25	Prohibición del ejercicio de regencia forestal y bloqueo en el sistema informático SAF
2011	Sucumbios	PA 81-2011 AC21251 -2012-0689	Transporte de madera sin portar guía de movilización del producto forestal.	Ley Forestal: Art. 78 Normativa sobre Aprovechamiento y corta de madera TULAS: Libro III Art. 221	Decomiso del vehículo y de la madera y multa
2012	Napo	PA 059-15-2011 AC 15111- 2012-0053	Transporte de madera sin portar guía de movilización del producto forestal	Ley Forestal: Art. 78 TULAS: Libro III Art. 221	Decomiso del vehículo y de la madera y multa
2012	Napo	PA 005- 15/2011 AC 15111- 2012-0120	Incumplimiento normas técnicas ambientales y falta de permisos ambientales correspondientes	Ley de Gestión Ambiental: Art. 20 TULAS: Libro VI Art. 3 inciso 2 y 80	Multa
2012	Napo	PA 064- 15/2011 AC 15111- 2012-0077	Transporte de madera sin portar guía de movilización del producto forestal.	Ley Forestal: Art. 78 Normativa sobre Aprovechamiento y corta de madera: Art. 56 literal a	Decomiso del vehículo y de la madera y multa
2012	Sucumbios	PA 73-2012 AC 21303 - 2012-0485	Transporte de madera sin portar guía de movilización del producto forestal.	Ley Forestal: Art. 78 TULAS: Libro III Art.118	Decomiso del vehículo y de la madera y multa
2012	Sucumbios	PA 35-2012 AC 21101 - 2012-0491	Transporte de madera sin portar guía de movilización del producto forestal.	Ley Forestal: Art. 78 TULAS: Libro III Art.221	Decomiso del vehículo y de la madera y multa
2012	Sucumbios	PA 84 - 2011 AC 21101- 2012-0392	Transporte de madera sin portar guía de movilización del producto forestal.	Ley Forestal: Art. 78 Normativa sobre Aprovechamiento y corta de madera: Art. 56 literal a	Decomiso del vehículo y de la madera y multa
2012	Sucumbios	PA 68-2011 AC 21101- 2012-0221	Transporte de madera sin portar guía de movilización del producto forestal.	Ley Forestal: Art. 78 TULAS: Libro III Art.221	Decomiso del vehículo y de la madera y multa
2013	Sucumbios	PA 29-2013 AC 21101- 2013-0419	Transporte de madera sin portar guía de movilización del producto forestal.	Ley Forestal: Art. 78 Normativa sobre Aprovechamiento y corta de madera: Art. 56 literal a	Decomiso del vehículo y de la madera y multa
2013	Napo	PA 002-02-2013 AC 15951 - 2013-0303	Transporte de madera sin portar guía de movilización del producto forestal.	Ley Forestal: Art. 78 Normativa sobre Aprovechamiento y corta de madera: Arts. 4, 42 y 56 literal a	Decomiso del vehículo y de la madera y multa
2017	Sucumbios	PA 33-2016 AC 21201 - 2017-00138	Modificación capacidad de nave o vehículo establecido en la patente.	TULAS: Libro III, Art. 186 literal a Reglamento Especial de Turismo de Áreas Naturales y Protegidas: Arts. 5 numeral 8 y Art. 9. Ley Forestal: Art. 84.	Suspensión definitiva actividad de guía naturalista (No ingreso a ninguna AP de Sucumbios)

Fuente: SATJE, <http://consultas.funcionjudicial.gob.ec/informacionjudicial/public/informacion.jsf>

Elaboración: Elaboración propia

322 PA significa proceso administrativo y AC acción constitucional.

A través de la búsqueda aleatoria ha sido posible identificar trece casos en el período 2010 - 2017. De estos casos dos corresponden al año 2010, uno al año 2011, siete al año 2012, dos al año 2013 y uno al año 2017.

La mayoría de procedimientos administrativos han ocurrido en la provincia de Sucumbíos con un total de ocho casos, cuatro en Napo y solamente uno en Orellana.

La mayoría de casos sancionados se relacionan con el transporte de madera sin contar con la guía de circulación correspondiente, con un total de diez casos, y, solamente tres casos en que las infracciones responden a otros temas: incumplimiento de normativa sobre regencia forestal; incumplimiento de permisos ambientales e incumplimiento de la patente de operación turística dentro de un área protegida.

4.3. Controversias relativas a delitos ambientales y daño ambiental

La información sobre controversias relativas a afectaciones ambientales en el ámbito civil y penal ha sido solicitada al Consejo de la Judicatura mediante solicitudes de acceso a la información pública; para los casos civiles además se ha realizado una búsqueda a través del sistema de consulta SATJE.

4.3.1. Ámbito penal

La información de los casos en el ámbito penal ha sido remitida por la Dirección Nacional de Estudios Jurimétricos y Estadísticas del Consejo de la Judicatura.

En la tabla 17 se presenta información sobre los delitos ambientales para el período 2012 - 2017. En la tabla se detalla los casos que han sido ingresados y los casos que han sido resueltos en dicho período.

Tabla No. 17:

Acciones por delitos ambientales

PROVINCIA	DELITO	2012		2013		2014		2015		2016		2017	
		CI ³¹⁸	CR	CI	CR	CI	CR	CI	CR	CI	CR	CI	CR
Napo	Delitos contra el agua	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-
Napo	Delitos contra el ambiente	10	6	10	9	9	9	1	12	1	5	-	3
Napo	Delitos contra el suelo	-	-	-	-	-	-	1	-	1	2	-	-
Napo	Delitos contra la flora y fauna	3	1	1	-	2	3	-	1	-	-	2	2
Napo	Incendio	2	4	2	1	7	6	-	2	-	2	2	1
Orellana	Delitos contra el ambiente	2	1	2	1	2	3	-	3	-	-	-	-
Orellana	Delitos contra la flora y fauna	-	-	-	-	-	-	4	3	3	1	1	2
Orellana	Incendio	9	10	9	8	3	3	-	7	-	-	-	-
Orellana	Invasión de áreas de importancia ecológica	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	1
Sucumbíos	Delitos contra el agua	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	1	-
Sucumbíos	Delitos contra el ambiente	11	12	3	6	2	1	1	3	1	4	-	1
Sucumbíos	Delitos contra el suelo	-	-	-	-	-	-	3	2	-	1	-	-
Sucumbíos	Delitos contra la flora y fauna	-	-	-	-	-	-	-	-	9	6	3	2
Sucumbíos	Incendio	8	10	2	5	-	1	1	1	2	5	8	5
TOTAL		45	44	29	30	26	26	11	34	19	26	17	17

Fuente: Consejo de la Judicatura - Dirección Nacional de Estudios Jurimétricos y Estadísticas; fecha de corte 31 mayo 2017

323 CI significa causas ingresadas y CR significa causas resueltas.

Es importante resaltar que debido al periodo de la información en la tabla se encuentran delitos ambientales que se encontraban tipificados en el Código Penal y también delitos que se encuentran tipificados en el Código Orgánico Integral Penal, ya que este último entró en vigencia en agosto de 2014.

En la tabla se observan los siguientes delitos ambientales: delitos contra el agua, contra el ambiente, contra la flora y la fauna, contra el suelo, incendios e invasión de áreas de importancia ecológica. La clasificación de los delitos ambientales presentados en la tabla responden a las categorías que existen en la plataforma del sistema SATJE.

En las tres provincias los delitos que ocurren con mayor frecuencia son los delitos contra el ambiente (134 casos), seguidos muy de cerca de los incendios (126 casos) y en menor proporción delitos contra la flora y la fauna (49 casos). En un porcentaje poco significativo se encuentran los delitos contra el suelo (10 casos), contra el agua (3 casos) e invasión de áreas de importancia ecológica (2 casos).

Desagregando los casos por provincias se encuentra que en Napo los delitos más importantes son los delitos contra el ambiente (75 casos), incendios (29 casos), delitos contra la flora y la fauna (15 casos), contra el suelo (4 casos) y contra el agua (1).

En Orellana los delitos más importantes son los incendios (49 casos), los delitos contra el ambiente y contra la flora y la fauna se han presentado en igual número (14 casos). No se han presentado delitos contra el suelo ni contra el agua, sin embargo, es la única provincia en la que se han presentado 2 casos por invasión de áreas de importancia ecológica.

En Sucumbíos los delitos más frecuentes son los incendios (48 casos), seguidos muy de cerca por aquellos contra el ambiente (45 casos), los delitos contra la flora y la fauna se encuentran en tercer lugar (20 casos), le siguen los delitos contra el suelo (10 casos) y contra el agua (3).

Respecto a los procesos penales también se ha obtenido del Consejo de la Judicatura la siguiente tabla, en la cual se puede observar las diferentes formas de terminación de los procesos en cada una de las provincias de la Cuenca del Río Napo.

Tabla No. 18:

Formas de Terminación de los procesos

PROVINCIA	FORMAS DE TERMINACIÓN	CAUSAS RESUELTAS					
		2012	2013	2014	2015	2016	2017
Napo	Aceptando	-	-	1	-	-	-
Napo	Acuerdo conciliatorio	-	-	-	-	1	-
Napo	Archivo	4	-	2	6	4	1
Napo	Desistimiento	-	-	-	-	-	1
Napo	Extinción	-	1	1	-	-	-
Napo	Negando	-	1	3	-	1	-
Napo	Nulidad	-	-	-	-	-	1
Napo	Sentencia condenatoria	2	1	1	1	-	-
Napo	Sentencia ratificatoria de inocencia	-	-	1	-	-	2
Napo	Sobreseimiento	-	-	-	-	2	-
Napo	Suspensión condicional	1	-	-	-	-	-
Napo	Resolución /sentencia	4	7	9	8	1	1
Orellana	Abandono	-	3	-	-	-	-
Orellana	Archivo	1	2	4	5	-	1
Orellana	Desestimación	1	-	-	-	-	-
Orellana	Sentencia condenatoria	-	1	-	2	1	-
Orellana	Sentencia ratificatoria de inocencia	-	-	-	1	-	1
Orellana	Sobreseimiento	1	-	2	2	-	1
Orellana	Resolución/sentencia	8	3	-	3	-	-
Sucumbíos	Abandono	-	2	-	-	-	-
Sucumbíos	Aceptando	4	-	-	-	-	-
Sucumbíos	Acuerdo conciliatorio	-	-	-	1	-	-
Sucumbíos	Archivo	-	2	-	3	9	4
Sucumbíos	Desistimiento	4	1	2	-	5	2
Sucumbíos	Negando	1	-	-	-	-	1
Sucumbíos	Prescripción	3	2	-	-	-	-
Sucumbíos	Sentencia condenatoria	1	1	-	-	1	-
Sucumbíos	Sentencia ratificatoria de inocencia	-	-	-	1	-	-
Sucumbíos	Sobreseimiento	-	2	-	-	-	-
Sucumbíos	Resolución/sentencia	9	1	-	1	1	1
TOTAL		44	30	26	34	26	17

Fuente: Consejo de la Judicatura - Dirección Nacional de Estudios Jurimétricos y Estadísticas; fecha de corte 31 mayo 2017

Las formas de terminación de los procesos difieren entre las provincias, en Napo se puede observar 12 formas de terminación: aceptación, acuerdo conciliatorio, archivo, desistimiento, extinción, negación, nulidad, sentencia condenatoria, sentencia ratificatoria de inocencia, sobreseimiento, suspensión condicional y resolución/sentencia.

En Sucumbíos se han producido 11 formas de terminación de un proceso, no obstante, algunas difieren en comparación con las de Napo, por ejemplo no se ha producido extinción, nulidad ni suspensión condicional, pero sí se ha producido abandono del proceso y prescripción.

En Orellana las formas de terminación de los procesos solamente son 7, entre ellas: abandono, archivo, desestimación, sentencia condenatoria, sentencia ratificatoria de inocencia, sobreseimiento y resolución/sentencia.

En Napo, de un total de 69 casos la mayoría de los casos han sido resueltos mediante sentencia (30 casos), en 17 ocasiones se han archivado los casos, en 5 ocasiones se ha dictado sentencia condenatoria y en 5 ocasiones se ha negado.

En Orellana de un total de 43 casos, 14 han terminado con una resolución y en 13 ocasiones se los ha archivado. Además, en 6 ocasiones ha existido sobreseimiento y en 4 ocasiones ha habido sentencia condenatoria.

En Sucumbíos de una totalidad de 65 casos 18 han sido archivados, en 14 ocasiones ha existido desistimiento, 13 han sido resueltos mediante sentencia y en 3 ocasiones la sentencia ha sido condenatoria.

Es importante señalar que respecto a las categorías resolución/sentencia y las categorías sentencia condenatoria y sentencia ratificatoria de inocencia se ha indicado que "existen registros que no permiten identificar el tipo de sentencia o la resolución que dieron y solamente escribe una palabra lo cual no permite determinar el tipo de sentencia o resolución por lo que se las reclasificado como una sola categoría sentencia/resolución" (Naranjo, Patricio. Correo electrónico. 31 julio 2017). Por lo tanto, es necesario tener en cuenta que la categoría sentencia/resolución se corresponde con alguna de las otras dos categorías (sentencia condenatoria o ratificatoria de inocencia), no obstante, no es posible identificarlo de las estadísticas generadas por el Consejo de la Judicatura y solamente se podría conocer el tipo de sentencia una vez que se ha revisado individualmente cada caso.

4.3.2. Ámbito civil

Respecto a los casos civiles por daño ambiental el Consejo de la Judicatura ha indicado que estos casos no han podido ser identificados (Dirección Nacional de Estudios Jurimétricos y Estadística Judicial, correo electrónico. 25 julio 2017).

La falta de información sobre casos civiles por daño ambiental se debe a que en el sistema de consultas de procesos SATJE no se ha incluido el tema civil ambiental como una categoría. En el parámetro materia se mencionan a las siguientes: acción disciplinaria; administrativo; adolescente infractor COIP; civil; civil no COGEP; constitucional; contencioso administrativo; contencioso administrativo no COGEP; contencioso tributario; contencioso tributario no COGEP; contravenciones; contravenciones COIP; familia, mujer, niñez y adolescencia; familia, mujer, niñez y adolescencia no COGEP; garantías penitenciarias; inquilinato; inquilinato no COGEP; tránsito; tránsito COIP y violencia contra la mujer y familia; en consecuencia, tanto dentro de las estadísticas manejadas por el Consejo de la Judicatura como de la búsqueda en el sistema de consulta de procesos no es posible encontrar casos en materia civil relacionados con daños ambientales ya que no existe tal categoría en el sistema.

A pesar de no contar con estadísticas oficiales respecto a este tipo de acciones, se ha podido identificar,

utilizando en el Sistema de Consulta de Procesos diferentes categorías de búsqueda, 9 casos en los que se ha reclamado daños y perjuicios relacionados con afectaciones ambientales. Respecto a esta información es importante tener en mente que ésta corresponde a una muestra de los casos que se han podido encontrar en el sistema utilizando diferentes categorías en la búsqueda, por ejemplo, nombres de los representantes legales del Ministerio de Recursos Naturales no Renovables, Procurador General del Estado, Ministerio de Minería y de representantes legales de las empresas petroleras. También se debe destacar que se realizó la búsqueda con nombres de representantes legales de empresas mineras pero no se obtuvieron resultados.

A continuación se presenta una tabla con los nueve casos que han podido ser identificados mediante el Sistema de Consultas de Casos del Consejo de la Judicatura.

Tabla No. 19:

Acciones civiles por daño ambiental

AÑO	PROVINCIA	DEMANDADO	RESOLUCIÓN
2009	Orellana	OCP	Sentencia (2013): Manda a adoptar medidas de seguridad para evitar derrames; además de remediación, rehabilitación y restauración total de los recursos bosque, suelo, agua y zonas afectadas y pago de daños y perjuicios.
2009	Orellana	Perenco	Se rechaza la demanda.
2010	Orellana	Petroecuador	Sentencia (2015): Manda a realizar mitigación, remediación y rehabilitación integral de la zona contaminada y compensación económica. Se ha interpuesto acción extraordinaria de protección en contra la sentencia 2016, aún no se ha resuelto
2011	Orellana	Petroecuador y Petroamazonas	Desistimiento en 2017.
2013	Orellana	Petroecuador y Petroamazonas	Todavía no se ha resuelto.
2013	Sucumbíos	Petroecuador y Petroamazonas	Todavía no se ha resuelto.
2014	Sucumbíos	Petroamazonas	Todavía no se ha resuelto.
2015	Orellana	Petroecuador y Petroamazonas	Se declaró la nulidad (en 2017) de lo actuado por incompetencia del Juez de lo Civil para conocer la demanda debido a que se demandan a instituciones del Estado y debía ser conocido por el Tribunal Contencioso Administrativo.
2015	Orellana	Petroecuador, MAE, Ministerio de Recursos No Renovables	Todavía no se ha resuelto.

Fuente: SATJE, <http://consultas.funcionjudicial.gob.ec/informacionjudicial/public/informacion.jsf>

Elaboración: Elaboración propia

Los casos encontrados corresponden al periodo 2009 - 2015. Llama la atención que de los nueve casos siete han ocurrido en la provincia de Orellana, dos en Sucumbíos, mientras que en Napo no se ha encontrado ningún caso a través de la búsqueda aleatoria.

En todos los casos la parte demanda constituye una empresa petrolera. De los nueve casos identificados cuatro aún se encuentran en trámite. Respecto a los casos resueltos, en dos de ellos mediante sentencia se ordena la remediación y reparación. En dos casos más que ya se encuentran resueltos uno de ellos se declaró

la nulidad y en el otro se rechazó la demanda. Existe un caso en el que se produjo el desistimiento.

Adicionalmente a estos casos ha sido posible identificar, en la página web de la Corte Nacional de Justicia, seis casos en materia civil en los que se ha interpuesto recurso de casación y versan sobre daños ambientales.

Tabla No. 20:

Acciones civiles por daño ambiental resueltas por la Corte Nacional de Justicia

AÑO	PROVINCIA	Id/No.	DEMANDADO	RESOLUCIÓN
2011	Pichincha	4465 0040-2011	Petroecuador	No acepta el recurso de casación.
2011	Sucumbíos	4486 0033-2011	OCP	No acepta el recurso de casación.
2012	Loja	10795 0435-2012	CONECEL	Acepta el recurso de casación y casa la sentencia.
2013	Sucumbíos	174-2012	Texaco	Acepta el recurso y casa parcialmente la sentencia ³²⁴ .
2014	Orellana	9800 0127-2014	Petroproducción Petroecuador	No acepta el recurso de casación.
2016	Pichincha	13473 0247-2016	EMMAP-Q Procuraduría General del Estado	Declara sin lugar la demanda

Fuente: Corte Nacional de Justicia – Sistema de Jurisprudencia (<http://apps.jfuncionjudicial.gob.ec/jurisprudencia/buscador.jsf>)
Elaboración: Elaboración propia

La búsqueda en la página web de la Corte Nacional de Justicia revela que a nivel nacional únicamente seis casos que versan sobre daños ambientales han llegado a ser conocidos por la Corte Nacional de Justicia.

Tres de estos casos han ocurrido en las provincias de la Cuenca del Río Napo (Orellana y Sucumbíos) y en los tres los demandados son empresas petroleras. Asimismo coincide que en dos casos el recurso de casación no ha sido aceptado y en el otro caso el recurso ha sido aceptado y la sentencia casada parcialmente.

4.4. Controversias sobre derechos de pueblos y comunidades indígenas

Dentro de esta categoría ha sido difícil contar con un mapeo general de los casos; se solicitó al Consejo de la Judicatura en junio de 2017 un listado de casos resueltos que versen sobre derechos de los pueblos indígenas y derechos humanos al ambiente sano, salud y derechos de la naturaleza en las provincias de la Cuenca. Respecto a esta solicitud la Dirección Nacional de Estudios Jurimétricos y Estadística Judicial del Consejo de la Judicatura respondió lo siguiente:

Me permito mencionar que la información que la Dirección Nacional de Estudios Jurimétricos y Estadística Judicial maneja, corresponde a datos agregados con fines únicamente estadísticos.

Referente a lo solicitado, se ha realizado un análisis de la información de todos los registros del Sistema Automático de Trámites Judiciales (SATJE), el cual es fuente oficial en la que se procesan los datos estadísticos y se ha determinado las causas (juicios) que cumplen con estas condiciones.

324 Se incluye un análisis del caso Texaco en el Anexo 1.

Cabe aclarar que la Dirección Nacional de Estudios Jurimétricos y Estadística Judicial realiza un procesamiento para identificar los datos de tipos de delitos o acciones específicos, en este proceso se consideran casos ingresados como un registro único del primer ingreso en el sistema judicial y con una única resolución definitiva, no se toma en cuenta casación.

Cabe mencionar que se identificó algunos tipos penales concernientes al pedido, pero, no se puede determinar si fue en contra de alguna comunidad o pueblo indígena (Dirección Nacional de Estudios Jurimétricos y Estadística Judicial, correo electrónico. 19 junio 2017)

Como se observa de la respuesta del Consejo de la Judicatura, a través del sistema de consulta de procesos judiciales, no es posible identificar casos que versan sobre derechos de pueblos indígenas; de forma adicional es importante resaltar que de la respuesta de esta entidad solamente se hace mención a casos penales y no se hace ninguna referencia a casos en el ámbito constitucional que podrían haber existido para reclamar las vulneraciones a estos derechos.

Al igual que en las categorías anteriores se ha realizado una búsqueda aleatoria a través del Sistema de Consultas SATJE y se han podido identificar solamente cuatro casos en los cuales se han reclamado la vulneración de derechos de los pueblos indígenas; tres de estos casos corresponden al ámbito constitucional y uno al ámbito penal.

La búsqueda de estos casos en el Sistema respondió a una serie de pruebas con los diferentes filtros de búsqueda en el Sistema, principalmente utilizando nombres de representantes de los pueblos indígenas. Al no contar con estadísticas sobre estos casos se ha decidido incluir una referencia a cada uno de los casos encontrados.

4.4.1. Ámbito constitucional

Los casos que han sido identificados en el ámbito constitucional a través del sistema de consultas SATJE y que versan sobre derechos de los pueblos indígenas corresponden a una acción de amparo y a una solicitud de medidas cautelares.

4.4.1.1. Acción de amparo

En 2007 fueron presentadas dos acciones de amparo (acción equivalente aunque distinta a la acción de protección de la actual Constitución) por supuestos representantes de la Confederación Nacional de Pueblos Indígenas y de la Nacionalidad de Waorani del Ecuador³²⁵.

Las dos acciones de amparo constitucional fueron interpuestas en el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo de Quito en contra de la Resolución Administrativa mediante la cual se otorgó licencia ambiental a Petrobrás para la ejecución del proyecto de desarrollo y producción del bloque 31 que está dentro del Parque Nacional Yasuní y adyacente a la zona intangible.

Se reclamó la vulneración de varios derechos, libertades y derechos colectivos, siendo algunos de ellos: derecho a la vida, desarrollo de la personalidad, ambiente sano, dignidad humana, propiedad colectiva y posesión ancestral, cultura, entre otros.

Tanto en primera como en segunda instancia se negaron las acciones debido a la falta de legitimidad activa de los accionantes ya que no ostentaban la calidad de representantes de estos colectivos.

325 Resolución de la Corte Constitucional 648, ROS 654 de 22/12/2015.

4.4.1.2. Medidas cautelares

En 2012 el Defensor del Pueblo conjuntamente con el Kuraka de la Comunidad Kichwa Tzawata-Illa-Chucapi perteneciente al Cantón Carlos Julio Arosemena Tola de la Provincia de Napo presentaron una solicitud de medidas cautelares, la cual estuvo dirigida en contra del Registrador de la Propiedad de aquel cantón, el Ministro de Agricultura y el representante de la Compañía Terra Earth Resources³²⁶.

Los derechos vulnerados que constituían el fundamento de esta acción son el derecho a la propiedad comunitaria de los territorios indígenas.

La acción fue conocida por el Tribunal de Garantías Penales y Constitucionales y la petición fue rechazada.

4.4.2. Ámbito penal

En 2015 representantes de varias asociaciones de pueblos indígenas presentaron una denuncia por delito de genocidio y etnocidio por las operaciones petroleras en el campo Armadillo, ubicado en el límite de la zona intangible de los pueblos en aislamiento voluntario y territorios ancestrales de los pueblos Waroani.

Los demandados fueron el Presidente de la República, Ministra del Ambiente, Ministro de Recursos Naturales No Renovables y representantes de varias compañías petroleras.

La denuncia fue presentada en la Corte Nacional de Justicia de Quito pero se solicitó el archivo de la misma ya que en la indagación previa no se encontraron los indicios de responsabilidad requeridos para continuar con las investigaciones³²⁷.

326 Caso 15241-2012-0089.

327 Caso 17721-2015-0973.



5

CAPÍTULO

5. ESTUDIOS DE CASO

Este capítulo se enfoca en evaluar o conocer algunos aspectos sustantivos y procesales de las resoluciones, para proponer acciones dirigidas al fortalecimiento de las capacidades de los operadores de justicia en relación a las controversias sobre la protección del medio ambiente, la biodiversidad y la tutela de derechos ambientales.

El análisis de los estudios de caso se realiza conforme a los siguientes parámetros:

- La traducción del conflicto socio-ambiental en el sistema jurídico, abordándose aspectos como las barreras de acceso al sistema judicial debido a cuestiones de legitimación procesal o insuficiente representación jurídica de grupos vulnerables; el grado de comprensión de los argumentos y valores juego por parte de los jueces; y, la oportunidad y eficacia en la determinación de medidas cautelares.
- Utilización y valoración de evidencia en el proceso de toma de decisiones judiciales.
- Efectos de las sentencias en la realidad del conflicto socio-ambiental.

Se han seleccionado cuatro casos de estudio; una acción por daño ambiental derivada de un derrame petrolero (ámbito civil), una acción de protección derivada de la contaminación por aguas servidas (ámbito constitucional), una petición de medidas cautelares asociadas a un derrame petrolero (ámbito constitucional) y un delito ambiental contra la vida silvestre (ámbito penal).

Los casos seleccionados han ocurrido en las provincias de la Cuenca del Río Napo (Orellana y Napo), excepto las medidas cautelares que ocurrió en la provincia de Esmeraldas. La inclusión de este caso responde a que la figura de medidas cautelares es usada en menor medida que las acciones de protección, por lo cual es interesante analizarlo.

5.1. Ámbito Civil

Este caso se trata de una demanda de indemnización por daño ambiental propuesta en 2009 por un grupo de personas que residen en la comunidad "Los Vencedores" en el Cantón Francisco de Orellana, Provincia de Orellana en contra de la compañía Perenco³²⁸.

La demanda surge debido a un derrame de petróleo del Bloque 17. Este derrame causó la contaminación de los riachuelos que desembocan en el Río Añango y de este río como tal. Se produjo afectaciones a la vida de las personas y animales, la vegetación, el ambiente y ecosistemas circundantes al Río Añango.

El derrame ocurrió en junio de 2009; la empresa inició con las acciones de limpieza inmediatamente después de ocurrido el evento, lo cual fue confirmado por el testimonio de dos personas de la comunidad, así como del contrato con la empresa que realizó los trabajos de limpieza. Posteriormente, algunos de los accionantes del caso solicitaron una diligencia previa en agosto de 2009 (inspección judicial) con el fin de tener elementos para presentar la acción civil.

Los accionantes fundamentaron la demanda en los artículos 41, 42 y 43 de la Ley de Gestión Ambiental, los cuales hacen referencia a la protección de los derechos ambientales y la posibilidad de interponer la acción judicial correspondiente por la afectación de estos derechos; también se fundamentó la demanda en los

328 Juicio Verbal Sumario 22100-2009-0010.

artículos 396, 397 y 398 de la Constitución; estos artículos hacen referencia al derecho de acceder a los órganos judiciales para obtener la tutela de los derechos ambientales, la responsabilidad objetiva respecto a los daños ambientales y el derecho a la consulta.

Dentro de este contexto demandaron a la compañía petrolera mediante juicio verbal sumario; solicitaron que se condene a la empresa demandada al pago del monto requerido para la reparación de los daños producidos por la ejecución de la actividad extractiva; indemnización de cada uno de los actores (como compensación económica) y que también se ordenara el pago de costas y honorarios de la defensa.

La empresa demandada, en lo principal, alegó que en caso de haberse producido algún impacto debido al derrame éste ya fue remediado oportunamente y que también se procedió a pagar la indemnización correspondiente a la persona que fue directamente afectada³²⁹.

En primera instancia se rechazó la demanda interpuesta y solamente se ordenó que la compañía demandada se hiciera cargo del pago de la pericia realizada dentro del proceso, en contraposición a lo que había sido ordenada en una providencia anterior mediante la cual se había ordenado el pago de la pericia, en partes iguales, entre los actores y la empresa demandada. En segunda instancia se confirmó la sentencia de la primera instancia.

Barreras de acceso al sistema judicial

La acción civil derivada de daño ambiental se encuentra regulada en el artículo 43 de la Ley de Gestión Ambiental, en la que se establece que “Las personas naturales, jurídicas o grupos humanos, vinculados por un interés común y afectados directamente por la acción u omisión dañosa podrán interponer ante el Juez competente, acciones por daños y perjuicios y por el deterioro causado a la salud o al medio ambiente incluyendo la biodiversidad con sus elementos constitutivos”.

En este caso se configura el supuesto establecido en el artículo 43 de la Ley de Gestión Ambiental, ya que se trata de un grupo de personas que fueron afectados directamente por el derrame de petróleo y que estaban vinculados por un interés común; en este caso el interés de la reparación de los daños ocasionados por el derrame, así como conseguir las indemnizaciones correspondientes por la afectación de sus derechos.

En la sentencia el concepto de la legitimación activa respecto a la acción civil es comprendido adecuadamente; no obstante, se realiza una asociación inadecuada de la legitimación activa frente a casos de derechos de la naturaleza y de la acción civil derivada del daño ambiental; esto se observa cuando el juzgador analiza una de las excepciones presentada por la compañía demandada a través de la cual se alega la nulidad del proceso por error en la vía propuesta, ya que manifiesta que “no es admisible la vía verbal sumaria ante el Presidente de la Corte Provincial, para sustanciar esta acción civil que busca una indemnización a particulares”.

329 Mediante el Acuerdo Interministerial No. 001 de 2012 se establecieron los lineamientos para la aplicación de la compensación por afectaciones socio-ambientales. Este acuerdo ministerial establece los procedimientos metodológicos para las compensaciones colectivas o individuales.

La caracterización y valoración de los daños ambientales se realiza dentro del plan de contingencia, requerido en casos de impactos no autorizados y eventos ambientales o en los casos en que siendo un impacto autorizado se ha sobrepasado los límites permisibles.

Una vez que se ha realizado una valoración de los daños se procede a realizar la reparación integral que puede consistir en remediación, compensación o indemnización.

Adicionalmente, en el artículo 289 del COA se establece que la AAN determinará los lineamientos y criterios para caracterizar, evaluar y valorar el daño ambiental, así como las diferentes medidas de prevención y restauración; además, la AAN validará la metodología para la valoración del daño ambiental; y, entre los criterios básicos para la determinación del daño ambiental se considerarán los siguientes aspectos: estado de conservación de los ecosistemas y su integridad física; riqueza, sensibilidad y amenaza de las especies; provisión de servicios ambientales; riesgos para la salud humana asociados al recurso afectado.

A través de la normativa secundaria que requiere ser expedida se deberá determinar los lineamientos, criterios y metodología para la valoración de los daños ambientales.

Sobre este aspecto, en segunda instancia, la Corte determina:

“... De acuerdo a lo consagrado en el Art. 10, inciso segundo de la Constitución de la República, la naturaleza es sujeto de derechos y quienes pueden interponer las acciones por daños y perjuicios al medio ambiente, son las personas naturales, jurídicas o grupos humanos como es el presente caso, que vinculados por un interés común han propuesto la demanda en juicio verbal sumario, ante esta Autoridad tal como lo prevé los Arts. 42 y 43 de la Ley de Gestión Ambiental vigente, por lo que no existe violación de trámite tal como alega la parte demandada”.

De este análisis se observa que se están confundiendo los conceptos relativos a las acciones por daño ambiental, por un lado, y las disposiciones que reconocen a la naturaleza como sujeto de derechos, por otro lado. Pues, en el artículo 10 de la Constitución solamente se establece “la naturaleza será sujeto de aquellos derechos que le reconozca la Constitución”; más adelante, en el artículo 71 se establece que “... toda persona, comunidad, pueblo o nacionalidad podrá exigir a la autoridad pública el cumplimiento de los derechos de la naturaleza”. Por otro lado, en el artículo 43 de la Ley de Gestión Ambiental respecto a la acción civil se establece “Las personas naturales, jurídicas o grupos humanos, vinculados por un interés común y afectados directamente por la acción u omisión dañosa podrán interponer ante el Juez competente, acciones por daños y perjuicios y por el deterioro causado a la salud o al medio ambiente”.

En consecuencia, cuando la Corte hace referencia a que la naturaleza es sujeto de derechos y quienes pueden interponer las acciones por daños y perjuicios al medio ambiente, son las personas naturales, jurídicas o grupos humanos vinculados por un interés común confunde la legitimación activa respecto a la acción civil para demandar por daños ambientales y la acción para reclamar por la vulneración de los derechos de la naturaleza.

En este caso específico no se ha reclamado la violación de los derechos de la naturaleza, sino que se trata de la acción civil por daños y perjuicios y por el deterioro al ambiente, a través de la cual se busca la reparación de los daños que se han causado al ambiente y también la compensación económica debido a que los derechos de los accionantes han sido afectados como consecuencia del daño ambiental. En contraste, en los casos en los que se demanda la vulneración de los derechos de la naturaleza se busca que se dé cumplimiento de los derechos de la naturaleza como sujeto de derechos por sí mismo y que por lo tanto se ordene la restauración de la naturaleza. En estos casos, los individuos que reclaman los derechos de la naturaleza lo hacen en representación de ella y no buscan ningún tipo de compensación debido a la afectación de sus derechos humanos.

Grado de comprensión de los argumentos y valores en juego por los jueces

El análisis del grado de comprensión de los argumentos y valores en juego del caso se realiza de consideraciones destacadas de las sentencias de primera y segunda instancia.

- Primera instancia

En primera instancia las consideraciones que se analizan son aquellas relativas a la responsabilidad objetiva y consideraciones sobre los derechos de la naturaleza.

Consideraciones sobre la responsabilidad objetiva

En el considerando segundo de la sentencia se señala que si bien por regla general nuestro sistema procesal mantiene el criterio jurídico en aplicación del principio dispositivo, mediante el cual es obligación del actor probar los hechos que ha propuesto afirmativamente en el juicio y que hayan sido negados por la parte demandada, en el artículo 397 de la Constitución se dispone que frente a daños a la naturaleza y al medio ambiente la carga de la prueba sobre la existencia del daño potencial o real recaerá sobre el gestor de

la actividad; por lo tanto, en este caso la carga de la prueba se invierte a la compañía demandada y es ésta la que está obligada a probar que no ha existido el hecho contaminante en el área del derrame ni la contaminación de las aguas del Río Añango.

Se agrega además en el considerando quinto, respecto a este tema, que previo a la vigencia de la Constitución, que establece la responsabilidad objetiva, en fallos judiciales anteriores ya se había adoptado esta interpretación en casos de indemnización por daños ambientales; el argumento se complementa con referencias doctrinarias que indican que la responsabilidad objetiva o teoría del riesgo establece que frente a hechos derivados de la actividad industrial, que aunque no hayan sido causados por culpa, igualmente deben ser asumidos por quien haya obtenido provecho de la actividad dañosa, por lo tanto, la responsabilidad objetiva es una excepción a la regla general basada en la responsabilidad subjetiva o culpa, a través de la cual se presume la culpa del demandado y la demostración de la responsabilidad se centra exclusivamente en la concurrencia de un daño o la producción de un riesgo, que causa un perjuicio o peligro, no solamente a la persona afectada por la contaminación, sino a toda la sociedad. Posteriormente, en el considerando sexto se asocia a la producción, industria, transporte y operación de sustancias hidrocarburíferas como actividades de alto riesgo y peligrosidad.

Las consideraciones de la Corte respecto a la responsabilidad objetiva son acordes a la legislación ecuatoriana, jurisprudencia previa y doctrina existente sobre la responsabilidad objetiva, por lo tanto, se puede observar que existe una adecuada comprensión de este concepto procesal y que se lo aplica debidamente al caso en cuestión. Esto se ratifica cuando en sentencia se ordena que el pago del perito que intervino en la diligencia judicial le corresponde a la compañía demandada y no a los actores como había sido ordenado en una providencia previa.

Consideraciones sobre los derechos de la naturaleza

En el considerando tercero se hace un análisis de los derechos de la naturaleza tomando en cuenta los siguientes supuestos: (i) derecho de la naturaleza a que se respete integralmente su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos y (ii) el derecho a la restauración, el cual es independiente del derecho a la indemnización al que tengan derecho las personas y colectivos que dependan de los sistemas naturales afectados.

Respecto al derecho a la restauración se hacen dos consideraciones. Por un lado, en el análisis se lo vincula a la recuperación de espacios naturales degradados estableciéndose que la naturaleza “tiene derecho a la restauración, esto en concordancia con lo establecido en el Art. 14, inciso segundo, al referirse a la recuperación de los espacios naturales degradados”.

El artículo 14 inciso segundo de la Constitución dispone: “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”. Este artículo se encuentra dentro del título II relativo a los derechos, capítulo segundo que trata sobre los derechos del buen vivir, sección segunda relativa al ambiente sano, mientras que el artículo 72 que consagra el derecho de restauración de la naturaleza se encuentra dentro del título II relativo a los derechos, en el capítulo séptimo sobre los derechos de la naturaleza.

Justamente en el artículo 72 inciso segundo se dispone que “... el Estado establecerá los mecanismos más eficaces para alcanzar la restauración”. La Ley de Gestión Ambiental define a la restauración como “el retorno a su condición original de un ecosistema o población deteriorada”³³⁰. Adicionalmente, el Ministerio del Ambiente ha definido el derecho a la restauración, estableciéndose que “es un derecho de la naturaleza por medio del cual, cuando ésta se ha visto afectada por un impacto ambiental negativo o un daño, debe ser retornada

330 Ley de Gestión Ambiental, Glosario de definiciones.

a las condiciones determinadas por la autoridad ambiental que aseguren el restablecimiento de equilibrios, ciclos y funciones naturales”³³¹.

En consecuencia, si se hace referencia al derecho de la naturaleza a la restauración, éste derecho ya ha sido definido y es el concepto que debería usarse en los casos en los que se determina que la naturaleza requiere ser restaurada; en el presente caso cuando el juzgador vincula el derecho de la naturaleza a la restauración (artículo 72 de la Constitución) con el artículo 14 de la Constitución, no se está aplicando la normativa adecuada sobre el derecho de restauración y por lo tanto no se conseguiría la materialización de este derecho; pues si se equipara el derecho de restauración la recuperación de espacios degradados (artículo 14 de la Constitución), se seguiría vulnerando el derecho a la restauración de la naturaleza ya que no se lograría el adecuado restablecimiento de los equilibrios, ciclos y funciones de la naturaleza.

En el considerando tercero se pone énfasis en que tanto la restauración y la indemnización de las personas son independientes, tal como está previsto en la normativa. Por un lado, en la Constitución cuando se trata sobre los derechos de la naturaleza se hace esta diferenciación y por otro lado, en la Ley de Gestión Ambiental también se hace una diferenciación entre la reparación de los daños y perjuicios y el pago de indemnizaciones a favor de la colectividad afectada.

No obstante, se debe tener en cuenta que en la Ley de Gestión Ambiental se hace referencia a la reparación de los daños y perjuicios mientras que en la Constitución se hace referencia al derecho de restauración de la naturaleza. Estos son conceptos que tienen un origen diferente, pues en el segundo caso la naturaleza ya es considerada un sujeto de derechos y por lo tanto del derecho a la restauración, mientras que en el primer caso, ésta no es considerada sujeto de derechos por lo tanto la reparación se realiza debido a que ha existido un daño, conceptualmente hay una diferencia importante, cuando la naturaleza ya es considerada sujeto la restauración se convierte en un derecho mientras que a través de la Ley de Gestión Ambiental esta reparación está dispuesta en el contexto de una acción civil por daños y perjuicios (en el mismo artículo 43 de la Ley de Gestión Ambiental se establece “... el juez ordenará que el pago, que por reparación civil corresponda, se efectúe a la institución que deba emprender las labores de reparación conforme a esta Ley.”), el cual constituye un mecanismo común dentro del derecho civil ya que por regla general los daños que puedan imputarse a malicia o negligencia deben ser reparados³³². Aplicando este concepto a la acción civil por daño ambiental implica que cuando exista un daño ambiental también este debe repararse, por lo tanto, es una consecuencia del efecto dañoso, más no es concebido como un derecho del sujeto, que a partir de 2008 este sujeto pasó a ser la naturaleza.

- Segunda instancia

En segunda instancia las consideraciones se analizan en relación a los argumentos de la parte accionante y las pruebas presentadas por las partes.

Consideraciones sobre la normativa aplicable

La parte accionante en su escrito de apelación hizo referencia a la necesidad de considerar las disposiciones contenidas en el TULAS relativas a daño ambiental y a la Norma INEN 1108-2010 que regula las condiciones de la calidad de agua de uso doméstico.

Respecto a la aplicación del TULAS la Corte expresa que en esta normativa también se establecen límites permisibles y resalta que la contaminación es considerada ilícita una vez que sobrepasa los límites de tolerancia, por lo que en estos casos los infractores deben ser sancionados, reparar los daños causados y restaurar el medio ambiente.

331 Acuerdo Ministerial No. 169, Art. 1.

332 Código Civil, Art. 2229.

Esta consideración podía haber sido complementada haciendo referencia a que en materia hidrocarburífera el Reglamento Ambiental de Operaciones Hidrocarburíferas es la normativa que aplica en primer lugar, mientras que el TULAS aplica subsidiariamente.

Respecto a la aplicación de la Norma INEN la Corte realiza el siguiente análisis:

La norma INEN 1108-2010, que supuestamente establece las condiciones o requisitos de la calidad de agua destinada a uso doméstico y consumo humano, que debió haberse aplicado para la calidad del suelo; El Instituto Ecuatoriano de Normalización se rige por la Ley del Sistema Ecuatoriano de Calidad, Ley 76 Registro Oficial Suplemento 26 de 22-feb-2007 Última modificación: 29-dic-2010 que en sus Arts. 5 y 6 dispone: Las disposiciones de la presente Ley, se aplicarán a todos los bienes y servicios, nacionales o extranjeros que se produzcan, importen y comercialicen en el país, según corresponda, a las actividades de evaluación de la conformidad y a los mecanismos que aseguran la calidad así como su promoción y difusión. Para los efectos de la presente Ley, se reconocen las definiciones que constan en las normas INEN ISO 17000, la Guía INEN ISO/IEC 2, el Vocabulario Internacional de Metrología VIM; y, las definiciones que constan en el Acuerdo de Barreras Técnicas al Comercio - OTC de la Organización Mundial de Comercio - OMC"; el suelo y aguas materia de la presente litis no se producen, importan y comercializan sino que son de uso agrícola por consiguiente dichos argumentos carecen de sustento legal en el presente caso.

Si bien la Corte llega a la conclusión de que de que la norma no es aplicable al presente caso el análisis debía haber partido de la revisión de la Norma INEN en cuestión, la cual establece los requisitos que debe cumplir el agua potable para consumo humano específicamente en relación a los sistemas de abastecimiento públicos y privados a través de redes de distribución y tanqueros³³³. En consecuencia, el hecho de que la Corte haya hecho el análisis de la Ley del Sistema Ecuatoriano de Calidad es desacertado en el caso concreto ya que ésta es la ley marco del Sistema de Calidad pero en ella no se regula específicamente los parámetros de calidad de agua de la industria hidrocarburífera.

Utilización y valoración de evidencia en el proceso de toma de decisiones judiciales

De la misma forma que en el acápite anterior el análisis de la utilización y valoración de la evidencia científica se realiza respecto al análisis de las pruebas en la primera y la segunda instancia.

- Primera instancia

En el proceso de primera instancia la empresa demandada presentó una diversidad de pruebas con el fin de demostrar que había cumplido con sus obligaciones de remediación adecuadamente. Estas pruebas han sido agrupadas en las siguientes categorías:

1. Pericias: Análisis de suelo y agua que demostraron que se encontraban por debajo del límite permisible conforme a las regulaciones respectivas; informe pericial en el cual se llega a la conclusión de que de las muestras de suelo recolectadas se encuentran dentro de los límites permisibles conforme a la normativa; informe sobre las muestras de agua tomadas que concluyen que a pesar de no encontrarse dentro de los rangos normativos no fueron concluyentes para la presencia de hidrocarburos. Además, en el peritaje se estableció que solamente hubo un terreno afectado.
2. Pruebas documentales: Plan de manejo ambiental aprobado; oficio en el que se informa a la AAN sobre la ejecución de actividades operativas emergentes; oficio de la compañía que realizó los trabajos de limpieza y otros derivados del derrame petrolero; informe del plan de remediación ambiental.
3. Declaraciones testimoniales en las cuales se hizo referencia al inmediato y efectivo control del equipo técnico de la empresa demandada para mitigar y remediar el derrame producido, así como también sobre la cantidad de petróleo derramado.

333 Norma Técnica INEN 1108-2010, Arts. 1 y 2.

Respecto al informe pericial el juzgador menciona que “el informe se encuentra debidamente estructurado y realizado en forma técnica y científica, por lo que constituye un verdadero aporte al esclarecimiento histórico de los hechos”. Esta referencia da a entender que el informe pericial fue fundamental para la comprensión de la situación ambiental después de ocurrido el incidente, pero también para apoyar una decisión con base en los elementos técnicos derivados de la pericia.

El informe pericial también sirvió para que el juzgador llegara a la siguiente conclusión:

Que el procedimiento seguido por PERENCO, fue efectivo tanto en el proceso de mitigación como en el de remediación inmediata, que se evidencia tanto en los resultados de laboratorio de las muestras tomadas el 15 de junio de 2009, como en los resultados de las muestras tomadas el 26 de marzo de 2010 dentro de la inspección judicial ordenada por esta Autoridad, ya que de no ser atendido oportuna y eficientemente, pudo haber contaminado una superficie mayor, pudiendo inclusive llegar a las vertientes de agua y luego a los ríos Patasyacu y Payamino tal como lo asevera el perito ambiental.

La parte actora, a pesar de no estar obligada a presentar pruebas respecto a la contaminación, también presentó las pruebas que se detallan a continuación:

1. Pruebas documentales: Informe de la diligencia de inspección judicial realizada en calidad de diligencia previa, la cual se realizó en el predio del afectado; en la inspección se determinó la rotura del tubo por donde fluye el petróleo; vestigios de un posible cambio de uso del suelo; existencia de un depósito de tierra contaminada expuesto a las precipitaciones; sustitución de tierra natural por arcilla. En la diligencia no se recogieron muestras de suelo ni de agua para el correspondiente análisis de laboratorio.
2. Declaraciones testimoniales: Acerca de la ocurrencia del derrame pero también sobre las actividades de limpieza.

En el considerando noveno se señala que después de realizar un análisis prolijo de las pruebas presentadas por las partes se llega a la conclusión de que el 11 de Junio del 2009, se produjo un derrame de 12 barriles de petróleo, en la Estación Payamino, a cargo en ese entonces de la Compañía PERENCO; el derrame afectó 200 metros cuadrados de un terreno de propiedad privada y cuyo dueño fue indemnizado oportunamente por la Compañía y debido a la afectación de su predio; que en marzo de 2010 se realizó una inspección judicial y se recogieron muestras de suelo y agua, las cuales después de ser analizadas se determinó que la contaminación de suelo y agua, se encontraban dentro de los límites permisibles conforme a la normativa. Debido a que no se excedieron los límites permisibles y al haber justificado la empresa demandada que realizó los trabajos de remediación del área afectada por el derrame y el pago de indemnización correspondiente al propietario de la finca afectada no ameritaba disponer ninguna indemnización adicional.

Se puede decir que las consideraciones de la instancia judicial y las conclusiones a las que llega se derivan de la apreciación en conjunto que se ha realizado de todas las pruebas.

La inspección judicial, el análisis de muestras de suelo y agua y el informe pericial prueban ser fundamentales a la hora de apreciar si existe o no contaminación por fuera de los límites permisibles establecidos en la normativa.

Además de estas pruebas, las pruebas documentales presentadas por la empresa demandada como de las declaraciones de los testigos de las dos partes permitieron llegar al juzgador a tener certidumbre de que la empresa demandada había actuado de forma inmediata frente al incidente ocurrido con el fin de evitar daños mayores; al mismo tiempo había cumplido con indemnizar al propietario directamente afectado.

En segunda instancia se realiza un análisis de todas las pruebas presentadas y se llega a la conclusión de que de los análisis realizados para las muestras de suelo y agua se verificó que no se sobrepasaban los límites permisibles establecidos en el RAOH. Adicionalmente, se tomó en cuenta la indemnización que se había realizado al propietario directamente afectado en el momento en que ocurrió el evento ambiental. En consecuencia, se determinó que no existía daño ambiental.

De esta conclusión se desprende la relevancia que tuvo la evidencia, recabada a través del peritaje, para que el juzgador llegara a tener convicción de que al momento en que sucedió el proceso judicial ya no había daño ambiental. Se observa que los operadores de justicia dieron una valoración muy alta a la pericia realizada y sobre ella fundamentaron la decisión. Esto se corrobora cuando la Corte expresa en sentencia: “Son el o los peritos como personas entendidas en contaminación, remediación, mitigación quienes deberán establecer la existencia o no de ésta y de existir los valores que se estimen para la remediación y quienes son los afectados directa e indirectamente y así mismo cuantificar estos perjuicios”. Por lo tanto, es indudable la relevancia de los peritajes para el esclarecimiento de los hechos y para que el juzgador esté en capacidad de tomar una decisión adecuada.

Efectos de las sentencias en la realidad del conflicto socio-ambiental

Si bien la acción, en primera instancia, se rechaza debido a que se había probado que frente a los daños provocados por el derrame petrolero estos ya habían sido remediados por la empresa demandada en su debido momento, es importante resaltar que en sentencia se aplica directamente el principio de responsabilidad objetiva e inversión de la carga de la prueba y se ordena que la empresa demandada sea quien asuma los gastos derivados de la pericia; en sentencia se dispone:

En estricto cumplimiento a lo contemplado en el Art. 397 de la Constitución de la República, en la que se prevé que la carga de la prueba en esta clase de acciones, corre de cuenta de la Compañía demandada, acogiendo el espíritu de esta disposición Constitucional, dejando sin efecto lo dispuesto en providencia de 26 de abril del 2010, en la que se ordenó que los actores paguen el cincuenta por ciento de los honorarios que le corresponde al perito Ing. José Pilamunga que intervino en la diligencia de inspección realizada el 26 de marzo del 2010, se ordena que PERENCO ECUADOR LIMITED asuma el pago de 4.800 dólares, más el respectivo impuesto al valor agregado, correspondiente al cincuenta por ciento restante del valor de la pericia, pago que se deberá realizar en el término de quince días, debiéndose agregar a este proceso los correspondientes justificativos.

La resolución de segunda instancia confirma la sentencia de primera instancia debido a que todas las pruebas determinaron la inexistencia de daño ambiental.

En este caso la sentencia es adecuada a la situación existente, pues al haber actuado la empresa demanda de forma inmediata después de ocurrido el incidente del derrame y haberse realizado las tareas de remediación adecuadamente, ya no existía razón para demandar por daños ambientales y tampoco por la afectación a derechos de los accionantes, pues en el caso también se demostró que únicamente se había vulnerado los derechos de una persona que de igual forma ya había sido indemnizada después de ocurrido el evento contaminante.

5.2. Ámbito Constitucional

En materia constitucional se va a analizar dos acciones constitucionales, por un lado, una acción de protección, ocurrida en la provincia de Napo, y, por otro lado una solicitud de medidas cautelares, ocurrida en la provincia de Esmeraldas; si bien esta última no ocurrió dentro de la Cuenca de Río Napo, como se ha

señalado anteriormente es una acción que se interpone en menor medida que las acciones de protección, por lo tanto su valor de analizarla.

5.2.1. Acción de protección

En septiembre de 2013 Stalin Cabrera y Gloria Armijos presentaron una acción de protección en contra del Alcalde del Municipio de Archidona, ubicado en la provincia de Napo³³⁴. Esta acción fue conocida en primera instancia por la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia del Cantón Tena. En segunda instancia fue conocida por la Corte Provincial de Napo.

La interposición de esta acción se motivó en el hecho de que parte de la propiedad del actor había sido contaminada por vertidos de aguas negras y aguas servidas provenientes del sistema de recolección de aguas servidas municipales que termina en la propiedad del accionante; se habían provocado afectaciones en el suelo, caída de árboles y enfermedades al ganado, proliferación de insectos vectores de enfermedades tropicales, olores nauseabundos y la imposibilidad de implementación de un proyecto turístico; este hecho fue denunciado en 2010 ante el mismo Municipio, el Ministerio del Ambiente y la Dirección de Salud. Estas instituciones realizaron inspecciones e informes con las recomendaciones necesarias para abordar el problema de la contaminación, no obstante, no se habían adoptado las medidas recomendadas y el problema de la contaminación persistía.

La acción de protección tuvo como fundamento la violación de los derechos a la propiedad y al ambiente sano, ecológicamente equilibrado y libre de contaminación; también se hizo mención a los principios constitucionales sobre responsabilidad objetiva por daños ambientales y la obligación de restaurar integralmente los ecosistemas e indemnizar a las personas afectadas, así como la posibilidad de ejercer las acciones legales y acudir a los órganos judiciales y administrativos para obtener de ellos la tutela efectiva en materia ambiental.

Esta acción en primera instancia fue inadmitida; a pesar de que el juez reconoció la evidente afectación a los accionantes consideró que la acción constitucional no era el mecanismo para obligar la remediación o reposición del suelo, ni tampoco para obligar al Alcalde a que cumpliera con los trabajos relacionados al alcantarillado.

En segunda instancia la acción fue aceptada; se revocó la sentencia de primera instancia y se determinó que el GAD Municipal de Archidona había vulnerado los derechos de las personas y la naturaleza.

Barreras de acceso al sistema judicial

El análisis de las barreras de acceso al sistema judicial se va a realizar de las sentencias de primera y segunda instancia.

- Primera instancia

En el considerando sexto de la sentencia se realiza un análisis de la procedencia de la acción y se determina: El fondo mismo del asunto está en dilucidar si a través de una acción constitucional de protección se puede obligar a la remediación o reposición del suelo afectado al Municipio de Archidona; a más de obligarlo a que cumpla con el alcantarillado sanitario y también al pago de daños y perjuicios en un valor que se ha establecido en 300.00 dólares, al efecto considero que aquello no es procedente mediante una acción constitucional de protección, a pesar de que como repito es evidente la afectación que ha venido soportando la propiedad del señor Richard Stalin Cabrera

334 Caso de primera instancia signado con el número 15951-2013-0461; caso de segunda instancia signado con el número 15111-2013-0198.

Vega y la señora Gloria Florencia Armijos Ordóñez ya que la vía escogida para reclamar sus derechos no es la adecuada por cuanto la acción de protección no puede sustituir a la justicia ordinaria, no puede superponerse a ella, tal como lo ha señalado la Corte Constitucional en el fallo citado del considerando quinto y existe el camino expedito para la tutela de sus derechos, ante la autoridad ambiental y la justicia ordinaria.

En el razonamiento que antecede se hace referencia a la sentencia de la Corte Constitucional en el caso 1000-12-EP en la que se establece:

En efecto, la acción de protección es la garantía idónea y eficaz que procede cuando el juez efectivamente verifica una real vulneración a derechos constitucionales, con lo cual, no existe otra vía para la tutela de estos derechos que no sean las garantías jurisdiccionales. No todas las vulneraciones al ordenamiento jurídico necesariamente tienen cabida para el debate en la esfera constitucional ya que para conflictos en materia de legalidad existen las vías idóneas y eficaces dentro de la jurisdicción ordinaria. . . La acción de protección no constituye un mecanismo de superposición o reemplazo de las instancias judiciales ordinarias, pues ello ocasionaría el desconocimiento de la estructura jurisdiccional estatal establecida por la Constitución”.

El razonamiento que realiza el juzgador en relación a la idoneidad de la acción constitucional en el caso concreto es contradictorio, ya que por un lado, reconoce que existe la vulneración de derechos de los accionantes, pero por otro lado determina que deben realizar las reclamaciones a través de la vía ordinaria y administrativa. El juez al realizar ese análisis no le dio la relevancia debida al hecho de que el accionante ya había realizado varias denuncias ante distintas entidades del gobierno central y del mismo municipio, las cuales no habían tenido efectos positivos en la solución del problema. A pesar de que estas acciones no correspondían al ámbito judicial era evidente la necesidad de contar con una acción que garantizara efectivamente los derechos de los accionantes a través de la disposición de medidas que evitaran la persistencia de la vulneración de los mismos.

Adicionalmente, cuando el juzgador analiza las pretensiones de los accionantes solamente hace referencia a tres de sus pretensiones: (i) en relación a la remediación del suelo, (ii) el disponer al municipio que cumpla con el servicio de alcantarillado y (iii) respecto de la indemnización de daños y perjuicios, no obstante, no hace referencia expresa a los derechos que los accionantes consideran vulnerados y que son el fundamento de la acción de protección, es decir, no hace ninguna valoración expresa de la vulneración del derecho a la propiedad y al ambiente sano.

En consecuencia, si se hubiera realizado una valoración de las pretensiones de los accionantes y de los derechos que consideraban vulnerados lo pertinente hubiera sido que se declarara la vulneración de los derechos de los accionantes con base en las pruebas y que se indicara que respecto a las otras pretensiones de los accionantes las vías de reclamo eran la ordinaria o administrativa, pues al fundamentar que la acción no era pertinente debido a que se ha confundido la vía de reclamo se dejó en indefensión a los accionantes ya que no se reconoció la vulneración de sus derechos constitucionales y con ello persistió la transgresión a los mismos.

- Segunda instancia

En la resolución de segunda instancia, en el considerando sexto, la Corte se refiere al fallo de primera instancia expresando:

Debido a la omisión de dichas autoridades ha recurrido a través de la presente acción constitucional, misma que ha sido inadmitida por el Juez A quo, fallo que a criterio de la Sala resulta incongruente, toda vez que el propio juez en el ordinal SEXTO de la sentencia manifiesta: “ En el caso sub- judice se debe afirmar que no existe ninguna duda que el terreno de propiedad del señor Richard Cabrera ha sido afectado por las descargas de una parte del sistema de alcantarillado sanitario... la vía

escogida para reclamar sus derechos no es la adecuada por cuanto la acción de protección no puede sustituir a la justicia ordinaria...” más adelante, concluye el Juez A quo “... que el accionante equivocó la vía para su reclamo por una controversia nacida de la inobservancia de la Ley de Gestión Ambiental; del Texto Unificado de la Legislación Ambiental y de la inadecuada dotación del servicio básico de alcantarillado y disposición final de residuos líquidos que cae dentro de la esfera de la legalidad, antes que de la constitucionalidad, cuyas reclamaciones tienen en la vía administrativa y ordinaria el camino expedito y eficaz para su reclamación.

La Corte, en relación a la consideración del juez de primera instancia sobre la procedencia de la acción, realiza su análisis fundamentándose en las disposiciones y derechos constitucionales, en la normativa ambiental vigente y en el hecho que fundamentó la demanda, ante lo cual hace la siguiente reflexión:

... En el presente caso, acaso si el Municipio de Archidona con su accionar negligente, incumpliendo la normativa ambiental que estipula el libro IV (TULAS), en los Arts. 92, 94, 95, 96 y violentando principios constitucionales ambientales, al permitir que las descargas, emisiones y vertidos del sistema de alcantarillado del sur de la ciudad se depositen en un predio particular de propiedad de Richard Cabrera, a cielo abierto y sin ningún tratamiento, generando focos de contaminación en el suelo, para luego desembocar en el río Misahualli, fuente de enorme potencial turístico del cantón Archidona y provincia de Napo, no ha violentado el Art. 66 numeral 27 de la Constitución de la República que reconoce y garantiza a todas las personas y conglomerados el derecho a vivir en un ambiente sano, ecológicamente equilibrado, libre de contaminación y en armonía con la naturaleza? es evidente que sí.

El análisis de la Corte continúa en relación a la normativa vigente aplicable al caso concreto y concluye que además se ha vulnerado el derecho del accionante a desarrollar una actividad económica (que hace relación con la imposibilidad de implementar el proyecto turístico por parte del accionante). Asimismo, señaló que el Municipio había inobservado disposiciones legales contenidas en varias normas, entre ellas: (i) la Constitución, en relación a las competencias exclusivas de los gobiernos municipales respecto al control del uso del suelo y la prestación del servicio de agua potable y alcantarillado; (ii) COOTAD, en referencia a la gestión ambiental, sistema de gestión integral de desechos; (iii) Ley de Prevención y Control de la Contaminación respecto a la prohibición de realizar descargas en el alcantarillado, quebradas, ríos y otros, sin sujetarse a las normas técnicas y regulaciones correspondientes; (iv) TULAS en relación a las normas técnicas sobre calidad ambiental y sobre el recurso agua.

Este análisis de la Corte se centra en el problema específico que fundamenta la presentación de la acción de protección (la contaminación), y se enfoca en el examen de las normas sobre calidad ambiental y las obligaciones del gobierno municipal, concluyendo que el incumplimiento de todas estas normas es lo que genera la vulneración de los derechos de los accionantes. Este razonamiento se diferencia de aquel realizado por el juez de primera instancia que se enfocó más en la procedencia de la acción constitucional y no realmente en el problema que generó la presentación de aquella acción.

Grado de comprensión de los argumentos y valores en juego por los jueces

Como se ha mencionado en la sección anterior el análisis del juez de primera instancia se fundamentó en considerar que la acción constitucional no era la adecuada para los reclamos que realizaba la parte actora, además señaló que al haberse realizado la denuncia a otras autoridades no judiciales (Ministerio del Ambiente, Dirección de Salud, Municipio) era conveniente

Afirmar que no solo que existe otras vías, para la protección de los derechos del accionante señor Richard Espinoza sino que éstas ya se están empleando, se ha acudido a ellas y han tomado las acciones que corresponden en el ámbito de sus competencias. En cuanto a la construcción del tramo de alcantarillado, esto no puede ser una imposición de autoridad constitucional ya que aquello está supeditado a los estudios con que cuente la municipalidad y a la disponibilidad de recursos,

entre otros aspectos ... en lo que concierne al pago de daños y perjuicios que los ha estimado el accionante en USD\$300.000 (trescientos mil dólares), la acción constitucional de protección no es la vía en la que se deba establecer la procedencia y el monto de dicha indemnización, sino que aquello debe justificarse en la vía que la ley ha previsto para ello y por dirigirse en contra de una entidad pública, corresponde a la competencia de la jurisdicción contencioso administrativa.

En contraste a esta argumentación, la Corte, en segunda instancia, considera que “el accionante ha sensibilizado el problema de contaminación del suelo y agua a entes públicos como Ministerio y Comisaria de Salud, Ministerio del Ambiente, Jueces de los Juzgados y Corte Provincial, quienes en su momento han emitido informes contundentes sobre la contaminación existente en el lugar”, no obstante, a pesar de que se habían realizado las denuncias correspondientes el municipio no había dado cumplimiento a las recomendaciones que se habían desarrollado en los informes técnicos de dichas autoridades que es lo que lo llevó a reclamar en el ámbito judicial sin obtener la respuesta correspondiente.

De igual forma la Corte considera que la Constitución plantea un nuevo paradigma al reconocer a la naturaleza como sujeto de derechos, lo cual sumado al derecho de las personas a gozar de un ambiente sano, así como toda la normativa ambiental que se encuentra vigente no permite

... admitir que con la acción u omisión de las autoridades locales o de particulares se continúe contaminando el suelo, el agua de los ríos, en el caso concreto el agua del río Misahualli, afectando bienes que son patrimonio de todos los ecuatorianos. El Agua es fuente de vida y de riqueza, es un componente fundamental para los ecosistemas. La ley de aguas con criterio social declara al agua como un bien público y esencial para la vida, así como un bien para el desarrollo y la erradicación de la pobreza de allí la importancia y obligación de protegerla, no podemos permitir que una gestión administrativa deficiente continúe generando contaminación en los suelos, aguas y ambiente del cantón Archidona.

La comparación de los razonamientos jurídicos de las resoluciones de las dos instancias permite observar cómo el mismo problema jurídico ha sido entendido de diferente manera por los juzgadores; en este sentido, el operador de justicia de primera instancia realiza un análisis parcializado del problema en cuestión, mientras que el juez de segunda instancia realiza un análisis integrado del problema, partiendo del análisis de los nuevos paradigmas constitucionales y nutriendo este análisis con la revisión de la normativa ambiental y el cuerpo normativo que rige a los GADs. Por lo tanto, en la segunda instancia se hizo un adecuado estudio de este problema.

Oportunidad y eficacia en la determinación de medidas cautelares

El accionante realizó diversas denuncias ante distintas entidades públicas. En este sentido el Ministerio del Ambiente realizó un informe en el que se concluyó que el Municipio de Archidona no cumplía con la normativa ambiental y que no contaba con el permiso de descargas de emisiones y vertidos en el sistema de alcantarillado. Además, realizó las siguientes recomendaciones: (i) en un plazo de 15 días a partir de la recepción del informe el Municipio debía presentar un plan de acción para solucionar los incumplimientos encontrados; (ii) un estudio técnico de la construcción del alcantarillado de aguas residuales; (iii) estudio de impacto ambiental y (iv) informe de medidas correctivas.

Estas recomendaciones no fueron cumplidas y solamente cuando se presentó la acción de protección el Ministerio del Ambiente exigió al Municipio de Archidona que presentara un Plan de Acción Emergente para abordar el problema de contaminación, en el que se incluyera el tipo de tratamiento, remediación, medida propuesta, plazo de ejecución, responsable de seguimiento, costo unitario, costo total, medios de verificación e indicadores de cumplimiento del plan emergente.

La Dirección de Salud de Napo, en su informe de inspección, también recomendó tomar medidas de

mitigación urgentes de la descarga de aguas negras y grises en el predio del accionante, realizar proyectos emergentes para la evacuación y conducción técnica de las aguas residuales y realizar fumigaciones donde se encontraban aguas negras y grises empozadas. En el proceso tampoco consta que se realizaron estas acciones.

Las instancias de control, Dirección Provincial del Ministerio del Ambiente y Dirección Provincial de Salud, recomendaron en sus informes la toma de medidas urgentes que corrigieran el problema de la descarga de aguas servidas, no obstante, se hizo caso omiso de las mismas. Y a pesar de la existencia de hechos que ameritaban tomar medidas para evitar mayor contaminación y afectaciones a los derechos no se tomó por parte de las entidades públicas ninguna medida adicional para obligar el cumplimiento de las mismas.

En sentencia de segunda instancia además se llama la atención a la Dirección Provincial de Medio Ambiente por no ejercer sus facultades sancionatorias frente al incumplimiento del municipio; expresamente se manifiesta: "... Llama la atención la actitud indolente del Ministerio del Ambiente-Napo, quien conoció de la denuncia presentada por Richard Cabrera el 12 de noviembre de 2010, sin embargo no ha ejecutado ninguna de las atribuciones y facultades que la ley establece, a fin de dar solución al problema de contaminación denunciado, por lo que, por esta ocasión se le observa enérgicamente".

Frente a estos hechos los accionantes también hubieran podido realizar una solicitud de medidas cautelares en el ámbito constitucional; frente a la urgencia de adopción de medidas para evitar la contaminación hubiera sido una buena opción esta acción ya que al momento de calificación de la medida el juez está en facultad de ordenar las medidas que considere necesarias para evitar que se siguieran vulnerando los derechos.

Utilización y valoración de evidencia en el proceso de toma de decisiones judiciales

Dentro de la sentencia de segunda instancia se hace referencia a todos los hechos probados que son relevantes para el caso y que se fueron extraídos del expediente de primera instancia; estos son:

Pruebas del accionante:

1. Certificado del Registro de la propiedad del propietario del terreno.
2. Oficio al Alcalde con copia al Ministerio del Ambiente y Dirección Provincial de Salud solicitando solución inmediata al problema de contaminación existente en su propiedad.
3. Informe Técnico del Ministerio del Ambiente en relación a la denuncia propuesta.
4. Oficio de la Dirección Técnica Provincial de Napo del Ministerio del Turismo a través del cual se aprueba la construcción del Hostal Sumaco.
5. Informe de inspección de la Coordinación Zonal de la Dirección de Salud de Napo que recomienda tomar medidas de mitigación urgentes, de la descarga de aguas negras y grises en el predio del accionante; realizar proyectos emergentes para la evacuación y conducción técnica de aguas residuales de manera que no fluya a campo abierto; convocar al Sistema Nacional de Erradicación de la Malaria; realizar fumigaciones donde se encuentran aguas negras y grises empozadas.
6. Informe pericial de Inspección Judicial realizado al predio que concluyó que el organismo responsable debía realizar trabajos de prevención y mitigación.
7. Informe del Laboratorio de Microbiología de resultado de la muestra de agua que determinaba que los niveles de contaminación del agua superaban los límites permitidos en la normativa.
8. Informe técnico del MAE a través del cual se disponía que el GAD de Archidona presentara un Plan de Acción Emergente y de monitoreo de calidad de suelo y aguas.
9. Informe de verificación ocular realizado por el Juzgado de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de Napo (dentro del proceso de primera instancia).
10. Copia del depósito de cinco mil dólares, realizado al Municipio para el proyecto turístico.
11. Permiso de construcción otorgado por el Municipio a favor del accionante.

12. Archivos fotográficos sobre la afectación a los moradores de la zona, con el vertido de las aguas de alcantarillado, que ha permanecido durante años.
13. Acta de observación ocular del lugar de los hechos con la presencia de los Jueces de la Única Sala de la Corte Provincial de Justicia de Napo, personeros del Municipio y el accionante.

Pruebas del demandado:

1. Informe de vialidad del proyecto Plan Maestro de Alcantarillado Sanitario de Archidona dirigido al MIDUVI.
2. Informe y presupuesto para el proyecto denominado Ampliación de Alcantarillado Sanitario de Archidona y del barrio Buenos Aires.
3. Oficio e informe del Ministerio de Salud Pública donde se verificó la realización de una zanja en el borde del terreno, por donde se canalizaban las aguas provenientes del alcantarillado, para desembocar al final del terreno.
4. Plan de acción emitido por la Unidad de Gestión y Control Ambiental del Municipio con el fin de subsanar la contaminación de aguas servidas.
5. Contrato de obra suscrito entre el Municipio y una empresa constructora para la ampliación de Alcantarillado.

En la sentencia de segunda instancia no se realiza un análisis exhaustivo de estos hechos probados y solamente se los enumera y se procede a la argumentación jurídica que sustenta la resolución (considerando sexto).

En una parte de aquel considerando se manifiesta que los niveles de contaminación del suelo y agua se encuentran plasmados en los informes periciales correspondientes, lo cual también se puede observar en las fotografías que aparecen en el proceso. Respecto a la contaminación del sitio se pone énfasis en un Protocolo de CORPLAB y en los informes de análisis del laboratorio de Química Ambiental de la Universidad Central en los cuales se demuestra que se ha superado los límites permisibles. Se menciona también que estas pericias no fueron impugnadas por el Municipio de Archidona, además de que la contaminación fue comprobada por los mismos jueces de la Corte Provincial a través de la inspección ocular que se realizó y en la que también se constató que no se habían realizado acciones de reparación del suelo y de tratamiento de las descargas.

También se destaca que la entidad accionada solamente después de planteada la acción de protección contrató la ampliación del sistema de alcantarillado.

En este caso particular todas las pruebas aportadas fueron relevantes al momento de decidir la vulneración de los derechos. Las pruebas periciales son de suma importancia ya que determinan el incumplimiento de la normativa ambiental y de los límites permisibles. También son fundamentales las inspecciones que realizaron las instancias judiciales, ya que a través de ellas se pudo comprobar que efectivamente existía el problema de contaminación.

Las pruebas documentales (informes de las entidades de control, permisos para construcción del hotel) también ayudan a esclarecer la situación de la contaminación, así como la negligencia del municipio en el tratamiento de las aguas residuales y el impacto que esto tiene respecto al derecho al ambiente sano y libre de contaminación, pero también respecto al derecho a la propiedad y a la imposibilidad del desarrollo de la actividad económica planificada por el accionante.

Efectos de las sentencias en la realidad del conflicto socio-ambiental

En primera instancia la acción fue inadmitida ya que el juez consideró que el accionante había equivocado la vía del reclamo, pues consideró que esta era una controversia nacida de la inobservancia de la Ley de Gestión Ambiental, el TULAS y respecto a la inadecuada dotación del servicio de alcantarillado y disposición

final de residuos líquidos. Consideró también que este problema se enmarcaba en la esfera de la legalidad y no de la constitucionalidad y por lo tanto la vía respectiva para realizar los reclamos era la vía administrativa y la ordinaria.

Esta sentencia es el resultado de una inadecuada comprensión del problema jurídico, pues como se ha visto en las secciones que anteceden el enfoque del análisis del juzgador fue equivocado debido a que no se concentró en la revisión de los derechos vulnerados, sino que se dedicó a revisar únicamente la idoneidad de la acción constitucional en relación a las pretensiones del accionante. De esta forma existió un desamparo directo de los derechos de los accionantes que habían sido vulnerados durante varios años.

En segunda instancia se aceptó la acción de protección y se revocó la sentencia emitida por el juez de primera instancia. Se declaró además que el GAD Municipal de Archidona en el ámbito de sus competencias y atribuciones había vulnerado derechos y garantías de las personas y de la naturaleza reconocidos en la Constitución, normas ambientales y en tratados y convenios internacionales, ya que permitió que las descargas de emisiones y vertidos del sistema de alcantarillado se depositaran en un predio particular de propiedad privada, a cielo abierto y sin ningún tratamiento.

Los derechos vulnerados fueron el derecho de los ciudadanos a vivir en un ambiente sano, ecológicamente equilibrado, libre de contaminación y en armonía con la naturaleza y el derecho a desarrollar una actividad económica turística.

Adicionalmente, ordenó que el GAD Municipal de Archidona realizara las siguientes acciones:

1. Cumplir con las recomendaciones plasmadas en los informes técnicos del Ministerio del Ambiente en un plazo de 30 días.
2. Implementar, en el plazo de 30 días, medidas de remediación del suelo contaminado en la propiedad del accionante a través de un gestor ambiental que cuente con licencia ambiental otorgada por el Ministerio del Ambiente y realizar al final de estas acciones un estudio de suelo para determinar los límites permisibles de contaminación.
3. Construir una planta de tratamiento de aguas servidas, en el plazo de seis meses, a fin de evitar que las aguas del alcantarillado que se descargan en el río Misahualli sobrepasen los límites permisibles del TULAS.

Finalmente, en la sentencia se prohibió terminantemente al GAD Municipal de Archidona verter aguas servidas o residuales que incumplan con la norma de calidad ambiental y de descarga, en los ríos a fin de evitar daños ambientales y a la salud de sus pobladores a futuro.

Además, en la sentencia se determinó como autoridades que debían realizar el seguimiento y verificar el cumplimiento de la misma a la Defensoría del Pueblo de Napo, Director Provincial del Ministerio del Ambiente y Director Provincial de Salud. Al mismo tiempo estas autoridades debían informar periódicamente a la sala sobre el cumplimiento de la resolución.

La sentencia de segunda instancia es conforme con el análisis del problema jurídico planteado a través de la acción de protección. Se observa que el análisis de las pruebas como de los fundamentos jurídicos dan como resultado una sentencia que busca resolver el problema principal de la contaminación, el cual a su vez incidirá positivamente con respecto a los derechos vulnerados de los accionantes. Además, el hecho de que se determine entidades específicas encargadas de realizar el seguimiento del cumplimiento de la misma supone una mayor posibilidad de que se produzca el cumplimiento efectivo de la sentencia.

Los accionantes en el escrito de la acción de protección solicitaron que en sentencia se determine: a) que se obligue al GAD Municipal del Cantón Archidona la remediación o reposición del suelo afectado; b) se le obligue a que cumpla con el alcantarillado sanitario; y c) se le obligue a indemnizar al propietario por daños

y perjuicios generados en el terreno objeto de esta demanda en una cantidad no menor a USD\$300.000 dólares americanos.

Respecto a las pretensiones de los accionantes en sentencia de segunda instancia se trató la remediación del suelo afectado, así como el establecimiento de la obligación del Municipio de cumplir con el servicio de alcantarillado. Incluso en sentencia se fue más allá ya que se prohibió terminantemente al municipio la descarga de aguas residuales en los ríos, lo cual está fundamentado en la importancia del agua para la vida de las personas, de los ecosistemas, pero también para los fines turísticos de la provincia.

La única pretensión que no se trató en la sentencia fue aquella sobre la indemnización, sobre la cual no existió ningún pronunciamiento por parte de la Corte.

Por su lado, en la sentencia de primera instancia se hizo un análisis de cada una de estas pretensiones. En relación a la pretensión de la remediación del suelo se mencionó que el MAE, en ejercicio de sus competencias, determinó la necesidad de remediar inmediatamente la zona afectada, por lo cual se otorgó al municipio un plazo de 15 días para presentar un plan de acción emergente en el cual se determinarán las acciones de remediación que correspondan y entre las cuales podría estar la reposición del suelo y el agua, las cuales dependían de los informes técnicos.

En relación a la pretensión del alcantarillado sanitario el juez de primera instancia determinó que “esto no puede ser una imposición de la de autoridad constitucional ya que aquello está supeditado a los estudios con que cuente la municipalidad y a la disponibilidad de recursos, entre otros aspectos”. En contraste, en la sentencia de segunda instancia se ordena al GAD municipal a construir una planta de tratamiento de las aguas servidas en un plazo de seis meses, pues esta es la acción que se requiere para que no se sigan vulnerando los derechos de los accionantes, caso contrario, el problema de la contaminación no tendría solución. Esto es conforme a lo establecido en el LOGJCCC en la cual se prevé como una forma de reparación integral la prestación de servicios públicos³³⁵.

Si bien la reparación integral puede materializarse a través de la prestación de un servicio público, el mandato, a través de la sentencia de construir una planta de tratamiento puede llevar a la imposibilidad de ejecución de la sentencia, debido a las implicaciones que esta obligación conlleva, por ejemplo, la necesidad de recursos económicos, necesidad de contar con estudios técnicos y los permisos ambientales correspondientes, los cuales podrían tardar más tiempo del establecido en la misma sentencia, además de que dependen de factores externos a la voluntad política del GAD. No obstante, el no ordenar esta medida implicaría dejar en indefensión a los demandantes, pues la construcción de la planta de tratamiento constituye la real solución frente a la vulneración de los derechos de los demandantes.

Finalmente, en relación a la indemnización en primera instancia se determinó que la acción constitucional de protección no es la vía en la que se deba establecer la procedencia y el monto de dicha indemnización, y, que en el caso concreto por dirigirse en contra de una entidad pública se lo debe reclamar en la jurisdicción contencioso administrativa. En efecto las acciones constitucionales no son la vía adecuada para el reclamo de indemnizaciones, las cuales deben sujetarse a la vía ordinaria.

335 LOGJCCC, Art. 18.

5.2.2. Medidas cautelares

En mayo de 2013 la empresa Oleoductos de Crudos Pesados presentó una solicitud de medidas cautelares en contra de Carlos Hanze. Esta acción constitucional fue conocida por el Tribunal Segundo de Garantías Penales de Esmeraldas.

El hecho que motivó esta acción fue la rotura de una tubería en el sector del estero Wincheles debido a un evento de fuerza mayor consistente en un asentamiento de tierra que generó presión sobre la tubería y provocó el derrame de petróleo.

La empresa activó inmediatamente el Plan de Respuesta a Emergencias o Plan de Contingencias con el fin de ejecutar el Programa de Remediación Ambiental conforme a lo establecido en la normativa ambiental. La ejecución del programa requería el ingreso a los inmuebles afectados por el evento, que en la mayoría de los casos se lo realizó sin ningún inconveniente, excepto en el caso de la propiedad del Sr. Hanze que se negó a permitir el ingreso e impidió el acceso al estero Wincheles para la realización de las actividades de remediación.

Al calificar la petición el Tribunal dispuso que el demandado, propietario del bien inmueble ubicado en el margen derecho del río Wincheles, cantón Esmeraldas, permita, que trabajadores, equipos técnicos y maquinaria ingresen al predio con el propósito de acceder al estero Wincheles y sus riberas de forma que se puedan cumplir con las tareas de mitigación y remediación del evento de fuerza mayor; además dispuso que debían precautelar la no afectación a bienes del propietario del inmueble. Asimismo, se ofició al Comandante de la Policía del distrito de Esmeraldas, con el propósito de que personal policial a su mando garantizara y prestara el auxilio necesario para realizar las tareas de remediación y mitigación.

El demandado solicitó la revocatoria de las medidas cautelares pero el juzgador negó la revocatoria de las medidas cautelares y las ratificó hasta que se cumplieran todas las medidas de mitigación.

Barreras de acceso al sistema judicial

En el caso de las acciones de garantías constitucionales ya se ha visto que la legitimación activa es muy amplia. En la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales se establece que cualquier persona o grupo de personas podrá interponer una petición de medidas cautelares, de manera verbal o escrita, ante cualquier jueza o juez³³⁶.

Si bien de la lectura del artículo relativo a la petición de medidas cautelares (artículo 32) de la Ley de Garantías Jurisdiccionales parecería que la legitimación activa no es tan amplia cuando se hace la lectura del mismo en consideración con el artículo 397 numeral 1 de la Constitución se observa que en realidad la legitimación activa es amplia ya que en este artículo se establece la posibilidad de que cualquier persona natural o jurídica, colectividad o grupo humano ejerza las acciones legales y acuda a los órganos judiciales y administrativos, sin perjuicio de su interés directo, para solicitar medidas cautelares que permitan cesar la amenaza o daño ambiental materia de litigio. Por lo tanto, no solo la empresa accionante podía solicitar las medidas cautelares, sino cualquier persona de aquella parroquia, las autoridades locales, el Ministerio del Ambiente, entre otros.

Las medidas cautelares tienen por objeto evitar o cesar la amenaza o violación de los derechos reconocidos en la Constitución y en instrumentos internacionales sobre derechos humanos³³⁷ y proceden cuando el juez tenga conocimiento de un hecho por parte de cualquier persona

336 LOGJCC, Art. 32: Cualquier persona o grupo de personas podrá interponer una petición de medidas cautelares, de manera verbal o escrita, ante cualquier jueza o juez.

337 LOGJCC., Art. 26.

que amenace de modo inminente y grave (cuando se pueda ocasionar daños irreversibles, por la intensidad o frecuencia de la violación) con violar un derecho o viole un derecho³³⁸.

En este caso la petición de las medidas cautelares tuvo como fundamento evitar que se vulnerara el derecho constitucional a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado así como el derecho a la naturaleza a la restauración; por lo tanto, la ejecución del programa de remediación era fundamental para evitar que se causaran más daños y afectaciones de derechos de un grupo más grande de personas.

■ Grado de comprensión de los argumentos y valores en juego por los jueces.

El otorgamiento de las medidas cautelares de forma inmediata al momento de calificar la petición de las medidas demuestra que el Tribunal comprendió la necesidad de evitar un daño mayor y con el fin de precautelar los derechos de las personas y de la naturaleza ordenó las medidas cautelares para que se pudiera realizar las actividades de remediación y mitigación.

En este caso particular además es evidente que el Tribunal consideró que tanto el derecho al ambiente sano y los derechos de la naturaleza prevalecían sobre los derechos de la propiedad del accionado, pues se trata de derechos que corresponden a toda la población y de la misma naturaleza frente al derecho particular de una persona.

■ Oportunidad y eficacia en la determinación de medidas cautelares

Al calificar la petición de medidas cautelares, el Tribunal dispuso conforme a lo solicitado en la petición, que el demandado, propietario del bien inmueble ubicado en el margen derecho del río Wincheles, cantón Esmeraldas, permitiera el ingreso de trabajadores, equipos técnicos y maquinaria al predio de su propiedad con el propósito de acceder al estero Wincheles y sus riberas de forma que se puedan cumplir con las tareas de mitigación y remediación. El juzgador señaló que estas acciones debían realizarse precautelando que no se afectaran bienes del propietario del inmueble. Asimismo, se ofició al Comandante de la Policía del distrito de Esmeraldas, con el propósito que personal policial a su mando, garantizara y prestara el auxilio necesario para realizar las tareas de remediación y mitigación correspondientes.

Las medidas cautelares fueron ordenadas inmediatamente, sin necesidad de notificar a las partes, conforme lo establece el artículo 33 de la Ley de Garantías Jurisdiccionales: "... ni tampoco se requiere notificación formal a las personas o instituciones involucradas".

En audiencia el defensor del demandado argumentó que las medidas cautelares eran nulas ya que éstas no habían sido notificadas al demandado. No obstante, en la ley se ha dispuesto justamente que no existe la obligación de notificar formalmente, por lo cual las medidas cautelares fueron válidas desde el momento en que el juez resolvió concederlas.

Adicionalmente, la misma ley prevé que estas medidas deben ser ordenadas de manera inmediata y urgente, a la brevedad posible, desde que se recibió la petición³³⁹.

Si bien las medidas cautelares fueron dictadas al momento de calificar la petición, cuando en que se intentó ingresar al predio, incluso con respaldo de la fuerza pública, hubo resistencia de los demandados y no se permitió el ingreso, por lo que las medidas cautelares ordenadas no fueron totalmente eficaces, en consecuencia hubiera sido más pertinente si se hubiera ordenado el allanamiento como lo había solicitado la empresa en su escrito de petición de las medidas.

338 *Ibíd.*, Art. 27.

339 LOGJCC., Art. 29.

Utilización y valoración de evidencia en el proceso de toma de decisiones judiciales

Para dictar medidas cautelares la ley ha dispuesto que no se exigirán pruebas para ordenarlas³⁴⁰. En la ley se ha previsto que cuando el juez tenga conocimiento de un hecho por parte de cualquier persona que amenace de modo inminente y grave con violar un derecho o viole un derecho puede dictar las medidas cautelares³⁴¹.

El hecho de que no se requieran pruebas para dictar las medidas cautelares tiene como fundamento la necesidad y urgencia de evitar la vulneración de los derechos constitucionales, y, el recabar pruebas puede llevar un tiempo dentro del cual se genere la vulneración de los derechos, por lo tanto, con el fin de evitar esto se admite la posibilidad de dictar las medidas solamente con base en los hechos y argumentos presentados en la solicitud de las medidas cautelares.

En el caso analizado el demandado solicitó que se revocaran las medidas cautelares, por lo cual se llamó a audiencia para decidir sobre la procedencia de este pedido y las partes presentaron pruebas. Por un lado, el demandado presentó un video con el objeto de demostrar los supuestos daños que habían sido ocasionados a su propiedad y la supuesta entrada violenta a su propiedad, abusos por parte de la policía y detención y agresión al hijo del propietario, no obstante, en el mismo video fue posible observar la negativa del accionado para permitir el ingreso del personal de la compañía para realizar las actividades de remediación.

La compañía accionante por su parte presentó el programa de remediación ambiental que había sido enviado a la AAN para su aprobación, documento técnico del MAE sobre la valoración económica relativa a indemnizaciones y parte policial de lo sucedido cuando se intentó ingresar a la propiedad de Sr. Hanse.

En la resolución de las medidas cautelares no se menciona expresamente referencias a las pruebas presentadas por las partes, no obstante, se puede presumir que éstas fueron determinantes para llegar a la conclusión de que las medidas cautelares debían estar vigentes hasta que se cumplieran todas las actividades de remediación y mitigación.

Efectos de las sentencias en la realidad del conflicto socio-ambiental

Frente a la solicitud de revocatoria de las medidas cautelares por parte del demandado el juez decidió rechazar la solicitud y confirmar las medidas hasta que se cumplieran todas las actividades previstas.

El Tribunal consideró que la negativa del demandado de permitir el ingreso a su propiedad para realizar las tareas de remediación en el estero Wincheles constituía un acto violatorio y amenazaba con generar daño ambiental, debido a que no se podían efectuar adecuadamente estas tareas, pues el objetivo de las mismas es eliminar los impactos negativos del evento.

Tal como se menciona en la resolución del Tribunal, la esencia de las medidas cautelares justamente radica en evitar que se afecten o sigan vulnerando derechos constitucionales, que en este caso se hubiera traducido en la producción de daños al ambiente como un efecto derivado del inadecuado tratamiento del derrame de petróleo. Por lo tanto, esta medida prueba ser adecuada, para en el caso concreto, precautelar la violación de derechos difusos como el derecho al ambiente sano y los mismos derechos de la naturaleza.

5.3. Ámbito Penal

En julio de 2016 la Unidad Judicial Multicompetente Penal con sede en el cantón Francisco en la Provincia de

340 *Ibid.*, Art. 33.

341 *Ibid.*, Art. 27.

Orellana una petición de audiencia de formulación de cargos por el delito flagrante tipificado en el artículo 247 del COIP, relativo a vida silvestre³⁴².

Los hechos que fundamentaron el delito flagrante fueron denunciados ante personal del Ministerio del Ambiente por parte de dos turistas que estaban viajando en canoa en dirección al Yausní y presenciaron como una manada de pecaríes (especie conocida comúnmente como guangana) estaba cruzando el río Napo, seguidamente observaron cómo eran cazadas indiscriminadamente con carabinas y machetes por personas que estaban a bordo de un bote. Debido a esta situación las turistas filmaron un video. Conmocionadas por el evento se acercaron al Ministerio del Ambiente para contar lo ocurrido. Personal del Ministerio del Ambiente se comunicó con el fiscal de turno para dar inicio a la búsqueda de los actores.

El fiscal de turno junto con personal policial y de la marina realizaron una persecución ininterrumpida en el sector que ocurrieron los hechos en busca de pistas que les llevara hasta a encontrar a los presuntos actores del delito. Durante la búsqueda encontraron una señora que tenía carne faenada presuntamente de pecarí; ella manifestó que su hijo le había regalado la carne y también les indicó donde vivía el hijo. Cuando llegaron a la casa del hijo hablaron con la esposa del mismo, quien manifestó que su esposo con dos personas más habían cazado los pecaríes. Adicionalmente, en este lugar encontraron la carne presuntamente de pecarí, balas y cartuchos y un celular que fue incautado con fines investigativos. En el teléfono encontraron fotos de otra persona junto a los animales muertos. Posteriormente, encontraron al presunto autor del delito y también a la persona que se encontraba en la foto junto a los animales muertos por lo que aprehendieron a las dos personas por el presunto delito de caza y tenencia de animales de vida silvestre amenazados.

La fiscalía acusó a los procesados por el cometimiento del delito flagrante tipificado en el artículo 247 del COIP. Este artículo establece:

La persona que cace, pesque, capture, recolecte, extraiga, tenga, transporte, trafique, se beneficie, permute o comercialice, especímenes o sus partes, sus elementos constitutivos, productos y derivados, de flora o fauna silvestre terrestre, marina o acuática, de especies amenazadas, en peligro de extinción y migratorias, listadas a nivel nacional por la Autoridad Ambiental Nacional así como instrumentos o tratados internacionales ratificados por el Estado, será sancionada con pena privativa de libertad de uno a tres años.

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

1. El hecho se cometa en periodo o zona de producción de semilla o de reproducción o de incubación, anidación, parto, crianza o crecimiento de las especies.
2. El hecho se realice dentro del Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

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

El Ministerio del Ambiente presentó la denuncia y acusación particular correspondiente y en la audiencia tanto la fiscalía como el MAE solicitaron medidas cautelares privativa de la libertad en contra de los procesados, las cuales fueron concedidas.

El caso fue juzgado mediante procedimiento directo y en la audiencia de juzgamiento el juez decidió dictar sentencia condenatoria conforme a la pena solicitada por el fiscal. El un procesado fue condenado como autor de la caza y tenencia de vida silvestre, para quien se tomó en consideración como agravante el hecho tipificado en el numeral 1 del artículo 247, en consecuencia se le impuso una pena de 3 años de prisión y multa de 5 salarios básicos unificados. Para el caso del otro procesado, se lo consideró autor de la tenencia de vida silvestre, y, en atención al principio de proporcionalidad, la pena impuesta fue de 2 años de prisión y

342 Caso No. 22281-2016-00459.

multa de 4 salarios básicos unificados.

Los procesados solicitaron la suspensión condicionada de la pena pero no fue concedida ya que no se cumplió con uno de los presupuestos del artículo 630 del COIP³⁴³.

Adicionalmente, los procesados interpusieron recurso de apelación y de hecho, no obstante, los dos recursos fueron interpuestos extemporáneamente por lo cual no fueron concedidos. Finalmente interpusieron un recurso de revisión ante la Corte Nacional de Justicia que fue aceptado y se encuentra en trámite.

Barreras de acceso al sistema judicial

La acción penal es de carácter público, pero el ejercicio de la acción puede ser público y privado. El ejercicio público de la acción corresponde a la fiscalía, sin denuncia previa³⁴⁴.

En el caso particular el fiscal de turno conoció del delito a través de la comunicación de personal del Ministerio del Ambiente, lo que dio paso a que el fiscal pudiera asumir el ejercicio de la acción penal. Al mismo tiempo, el MAE solamente tuvo conocimiento debido a la denuncia de los hechos por parte de las turistas que presenciaron el ilícito, lo cual está en conformidad con el artículo 421 del COIP que establece que las personas que lleguen a conocer un delito de ejercicio público de la acción podrán presentar su denuncia ante la Fiscalía, personal del Sistema especializado integral de investigación, medicina legal o ciencias forenses.

Es importante señalar que se ha establecido en el COIP que la persona que denuncia no se convierte en parte procesal³⁴⁵, solamente constituyen sujetos procesales la persona procesada, la víctima, la fiscalía y la defensa³⁴⁶.

Si bien las turistas no denunciaron directamente ante la fiscalía, los funcionarios del MAE sí lo hicieron, y además posteriormente esta entidad presentó una acusación particular. El MAE puede presentar acusación particular conforme a lo establecido en el artículo 432 # 3 del COIP que establece: "Podrá presentar acusación particular: la víctima como entidad u organismo público, podrá acusar por medio de sus representantes legales o delegados especiales. . . , sin perjuicio de la intervención de la Procuraduría General del Estado".

El MAE puede ser acusador particular ya que en este caso el bien jurídico protegido es la vida silvestre y el MAE es la institución llamada a tutelar la vida silvestre.

Del artículo 432 se desprende que en los delitos contra el ambiente una persona nunca podrá convertirse en acusador particular ya que no constituye la víctima de este tipo de delitos. Por lo tanto, en los casos de delitos ambientales la legitimación activa está limitada a las entidades estatales, por un lado, la fiscalía (en ejercicio de la acción penal), y, por otro, el Ministerio del Ambiente (en calidad de acusador particular).

343 COIP, Art. 630: Suspensión condicional de la pena.- La ejecución de la pena privativa de libertad impuesta en sentencia de primera instancia, se podrá suspender a petición de parte en la misma audiencia de juicio o dentro de las veinticuatro horas posteriores, siempre que concurren los siguientes requisitos:

1. Que la pena privativa de libertad prevista para la conducta no exceda de cinco años.
 2. Que la persona sentenciada no tenga vigente otra sentencia o proceso en curso ni haya sido beneficiada por una salida alternativa en otra causa.
 3. Que los antecedentes personales, sociales y familiares del sentenciado, así como la modalidad y gravedad de la conducta sean indicativos de que no existe necesidad de la ejecución de la pena.
 4. No procederá en los casos de delitos contra la integridad sexual y reproductiva, violencia contra la mujer o miembros del núcleo familiar.
- La o el juzgador señalará día y hora para una audiencia con intervención de la o el fiscal, el sentenciado, la o el defensor público o privado y la víctima de ser el caso, en la cual se establecerán las condiciones y forma de cumplimiento durante el periodo que dure la suspensión condicional de la pena.

344 COIP, Arts. 409 - 411.

345 COIP, Art. 431.

346 Ibid., Art. 439.

En la audiencia de calificación de flagrancia se presentaron las evidencias recabadas por el fiscal; además, en esta audiencia personal del Ministerio del Ambiente indicó que los pecaríes son una especie en peligro de extinción conforme al libro rojo de mamíferos del Ecuador. Estos hechos conllevaron al inicio de la instrucción fiscal y el juzgamiento del delito mediante procedimiento directo.

El procedimiento directo se caracteriza por concentrar en una sola audiencia todas las etapas del proceso; es aplicable en los casos de delitos flagrantes sancionados con pena máxima privativa de la libertad de cinco años³⁴⁷.

En la audiencia de juzgamiento se destaca que el juez manifiesta como “determinante el oficio suscrito por el Director del MAE el cual determina que la especie guangana es animal en peligro de extinción”, además de las pruebas presentadas por la fiscalía y la falta de pruebas determinantes por parte de la defensa, consideró que se configuraron los verbos rectores del artículo 247 y dictó sentencia condenatoria para los dos procesados.

El hecho que se declare como determinante que la especie se encuentre amenazada era fundamental para que se configure la conducta de los procesados dentro del tipo penal, pues en el tipo penal se establece la conducta y se le suman otros elementos, entre ellos: que se trate de una especie silvestre (de flora o fauna); que esta especie esté amenazada, en peligro de extinción y sea migratoria; y, que se encuentre incluida en un listado nacional o tratados internacional ratificados por el Estado.

La especie de pecarí que fue cazada se encuentra dentro de la lista roja de mamíferos del Ecuador que es un listado nacional sobre especies amenazadas en el país; también se encuentra dentro de la lista roja de especies amenazadas de la UICN bajo la categoría de vulnerable; al mismo tiempo se encuentra dentro del Anexo II de CITES, convenio internacional ratificado por Ecuador. Por lo tanto, los pecaríes son una especie amenazada conforme a la legislación nacional e internacional, por lo tanto, la necesidad de proteger a esta especie y sancionar en los casos en que se ha cometido infracciones.

En sentencia respecto al bien jurídico lesionado se menciona que el accionar de los procesados ha lesionado los derechos de la naturaleza; que a través de la Constitución se ha determinado por primera vez los derechos de la naturaleza y de toda especie que cohabita en su alrededor. El juzgador menciona que se ha demostrado que el hábitat de esta especie ha sido vulnerado y que se ha atentado contra su normal desarrollo, además de que se ha aprovechado de la vulnerabilidad de los animales cuando estaban cruzando el río, ya que se encontraban en completa indefensión.

Respecto a este análisis es importante mencionar que en realidad el hábitat de esta especie no ha sido vulnerado; éstos son animales terrestres, por lo que la vulneración de su hábitat puede producirse por actividades de deforestación u otras que afecten al hábitat terrestre, lo cual no sucedió en el caso analizado. Lo que sí se determinó dentro del peritaje para identificar la especie es que “esta especie no son acuáticos. Son netamente terrestre, en épocas que los ríos están bajos, los ríos pasan nadando, en espacios acuáticos son vulnerables por no poder defenderse”, por lo tanto, la asociación entre la vulnerabilidad de la especie debido a que no se encontraba en su hábitat natural con la vulneración del hábitat de la especie son dos conceptos diferentes que no deben ser confundidos.

Dentro del análisis del bien jurídico protegido también se menciona que la norma constitucional vulnerada es el artículo 14 que reconoce que es de interés público la preservación del ambiente, la conservación de los ecosistemas y la biodiversidad; el artículo 73 a través del cual se establece el deber de aplicar medidas de precaución y restricción para las actividades que puedan conducir a la extinción de especies, la destrucción

347 *Ibid.*, Art. 640.

de ecosistemas o la alteración permanente de los ciclos naturales, y, el artículo 400 a través del cual se declara de interés público la conservación de la biodiversidad y todos sus componentes, en particular la biodiversidad agrícola y silvestre y el patrimonio genético del país.

Todos estos artículos citados afirman la necesidad de cuidar y proteger la biodiversidad del país, y por lo tanto, las especies de flora y fauna silvestre, mucho más aquellas que se encuentran amenazadas ya que de extinguirse se verá disminuida la biodiversidad que poseemos.

Adicionalmente el juzgador hace referencia a que Ecuador es signatario tanto de CITES como del Convenio sobre Diversidad Biológica, instrumentos internacionales que son fundamentales para la conservación de la biodiversidad.

Oportunidad y eficacia en la determinación de medidas cautelares

El COIP prevé medidas cautelares y de protección con el fin de, por un lado, proteger los derechos de las víctimas y demás participantes en el proceso penal y garantizar su reparación integral, y por el otro lado, garantizar la presencia de la persona procesada en el proceso penal, el cumplimiento de la pena y la reparación integral, así como evitar que se destruya u obstaculice la práctica de pruebas o que desaparezcan elementos de convicción³⁴⁸.

En este caso, en la audiencia de calificación de flagrancia el fiscal solicitó la medida cautelar de prisión preventiva para asegurar que los procesados estén presentes durante el proceso, y, el acusador particular apoyó el pedido. En la audiencia el juez concedió esta medida.

La audiencia de calificación de flagrancia tiene lugar después de las 24 horas de la aprehensión del infractor³⁴⁹. Por lo tanto, en el caso puntual la medida cautelar fue oportunamente dictada.

La eficacia de la medida cautelar de la prisión preventiva puede verse disminuida ya que los procesados pueden solicitar medidas sustitutivas a la prisión preventiva, como por ejemplo, la prohibición de ausentarse del país; obligación de presentarse periódicamente ante la o el juzgador que conoce el proceso o ante la autoridad o institución que designe; arresto domiciliario; dispositivo de vigilancia electrónica³⁵⁰. En algunos casos estas medidas han probado no ser suficientes para garantizar que el procesado esté presente durante el proceso, especialmente en la etapa de juicio.

El defensor de los procesados solicitó que se dicte una medida sustitutiva a la prisión preventiva, no obstante, el juez consideró que se habían reunido los elementos necesarios para dictar esta medida. Estos requisitos son: (i) existencia de elementos de convicción suficientes sobre la existencia de un delito de ejercicio público de la acción; (ii) elementos de convicción claros y precisos de que el procesado es autor o cómplice de la infracción; (iii) indicios de los cuales se desprenda que las medidas cautelares no privativas de la libertad son insuficientes para asegurar la presencia en el juicio o el cumplimiento de la pena; (iv) que la infracción sea sancionada con pena privativa de libertad superior a un año³⁵¹.

Utilización y valoración de evidencia en el proceso de toma de decisiones judiciales

Tanto la fiscalía como la defensa presentaron pruebas testimoniales, periciales y documentales para probar su teoría de caso. El acusador particular (MAE) se adhirió a las pruebas presentadas por la fiscalía.

348 COIP, Art. 519.

349 Ibid, Art. 529.

350 Ibid, Art. 522.

351 COIP, Art. 534.

Pruebas presentadas por la Fiscalía:

- Pruebas testimoniales:
 1. Testimonio de las turistas que presenciaron y grabaron el hecho.
 2. Testimonio de los sargentos y cabos de policía que estuvieron involucrados en la búsqueda y persecución ininterrumpida de los procesados.
 3. Testimonio del biólogo del Ministerio del Ambiente que fue designado como experto para la identificación de la especie.
 4. Testimonio del perito especializado en criminalística que realizó la extracción y explotación de información del teléfono celular y memoria flash, así como la pericia de identificación humana.
 5. Testimonio del Cabo de Policía que realizó el reconocimiento del lugar de los hechos y que determinó que la caza sucedió en territorio ecuatoriano.
 6. Testimonio de los representantes del Ministerio del Ambiente a quienes las turistas informaron sobre el hecho ilícito.

- **Peritajes:**
 1. Peritaje para la identificación de la especie en relación a la carne hallada.
 2. Peritaje de extracción y explotación de información del teléfono celular y de una memoria externa (flash memory). El objeto de esta pericia fue extraer las fotos y video que guardaban relación con el caso concreto.
 3. Peritaje de identificación humana a través del cual se hizo un cotejo fisionómico de los procesados con las imágenes y video encontrados en el teléfono celular y la memoria externa, en las cuales se evidenció que las imágenes se correspondían con los procesados.

- **Prueba documental:**
 1. Parte policial con fotografías de las evidencias incautadas.
 2. Oficio del Ministerio del Ambiente que informaba que no existe licencia para cacería dentro y fuera de áreas protegidas para especies en peligro de extinción a favor de los procesados.
 3. Comprobante de ingreso de las evidencias en cadena de custodia.
 4. Memorando del Ministerio del Ambiente sobre la muerte de los pecaríes y acta de vida silvestre.
 5. Acuerdo Ministerial del MAE sobre las especies protegidas de vida silvestre.
 6. Oficio del MAE que informaba que la especie huangana o pecarí de labio blanco se encuentra amenazada y la convierte en una especie frágil y susceptible de extinción.
 7. Certificado biométrico de los procesados.

Pruebas de la Defensa:

- Prueba testimonial:
 1. Testimonio del procesado presunto autor de tenencia de la especie: El procesado indicó que él no había cazado a los animales y que la carne estaba destinada a una minga de trabajadores.
 2. Testimonio del procesado presunto autor de caza y tenencia de la especie: El acusado manifestó que había convocado a una minga y que en ese momento escucharon los disparos y que respecto a la carne ésta había sido regalado por personas de nacionalidad peruana a quienes trasladó en su canoa.

En la valoración de las pruebas el juzgador hace referencia a las pruebas presentadas por la Fiscalía, determina que las experticias de identidad humana y de extracción, captura de imágenes y descripción de escenarios que constaban en la memoria externa y en el teléfono celular, así como aquella de la identidad

humana, a través de la cual se cotejaron con las fotografías de los procesados fueron determinantes para probar la participación de los procesados respecto a los hechos juzgados; a estas pruebas se suman las del reconocimiento del lugar de los hechos, a través de las cuales se concluyó de manera irrefutable que el lugar donde se produjo la cacería era territorio ecuatoriano.

Por otro lado, a través de la pericia realizada para identificar la especie a partir de la carne decomisada se determinó que se trataba de la especie de pecarí que se encuentra en peligro de extinción. Asimismo, de la cantidad de carne hallada se determinó que se trataba de 7 individuos que habían sido sacrificados. Además, en sentencia cuando se hace referencia al testimonio del perito en relación al ciclo de reproducción de la especie se manifiesta: “esta especie demora en reproducirse un lapso de 165 días, para la gestación de las hembras, así como también que solo tienen dos crías por cada gestación, es decir que se determinó su vulnerabilidad y fragilidad de la especie y su peligro de extinción por la cacería indiscriminada por lo apetecible de su carne en estos lugares”.

La acotación que se realiza sobre el ciclo de reproducción de la especie es de suma importancia ya que es lo que motiva a que al autor del delito se lo sancione considerando el agravante establecido en el numeral 1 del artículo 247 que establece: “el hecho se cometa en período o zona de producción de semilla o de reproducción o de incubación, anidación, parto, crianza o crecimiento de las especies”; de esta forma fue posible imponer la pena máxima prevista para este delito que es de tres años de prisión.

La responsabilidad del presunto autor de la cacería y de la tenencia de la carne faenada se demostró a través del reconocimiento del lugar de los hechos (en la casa de la madre y a su propio domicilio); de las palabras de la esposa, quien manifestó que el procesado estaba cazando guanganas junto con dos personas más; de las evidencias recabadas por la fiscalía encontradas en su casa (municiones y cartuchos), a estas pruebas se suman aquella relativa a la experticia de identidad humana y la comparación del video y fotografías, todo esto a criterio del juez son “hechos irrefutables que la defensa no ha podido desvanecer en el transcurso del proceso con testimonios, ni prueba alguna para determinar su inocencia”.

La responsabilidad del presunto autor de tenencia de la carne faenada se demostró con las fotografías encontradas en el teléfono celular, la experticia de identidad humana a través de las cuales se determina su participación en el hecho motivo del caso ya que se encuentra frente a la especie sacrificada; a esto se suma su testimonio en el que mencionó que la carne iba a ser aprovechada para un evento comunitario (minga). En relación a este hecho el juez menciona que el testimonio “debe ser valorado en conjunto con toda la prueba se considera el testimonio como medio de defensa o como prueba en su contra”; en consecuencia, la valoración que realiza el juez de las pruebas del procesado le llevan a encontrar el nexo causal respecto a la tenencia de la especie. Además de las pruebas presentadas por la fiscalía aquellas pruebas presentadas por la defensa no fueron suficientemente convincentes para desvirtuar su participación en este ilícito, por lo que llevan a convencimiento del juez de que en efecto se encontraba en tenencia de carne de pecarí.

En sentencia el juez también alega que se ha demostrado que:

... Se ha producido un grave daño irreparable a la naturaleza el ecosistema con el atentado y la muerte de manera espantosa que hierde toda sensibilidad humana, imágenes que han sido noticia en los canales de televisión, en las redes sociales demostrado la conmoción social que ha producido este hecho que no pueden quedar sin sanción, por ser un hecho atentatorio a los derechos de la Naturaleza. Dicha especie se encuentra protegida por su vulnerabilidad y fragilidad según es certificado por la Autoridad Ambiental.

Todas las pruebas presentadas por la fiscalía fueron determinantes para probar el nexo causal y la responsabilidad de los acusados, pues en los procesos penales las pruebas deben ser concluyentes respecto de la responsabilidad para declarar la culpabilidad de los procesados. En este caso las pericias que se realizaron fueron fundamentales para determinar que los procesados eran las mismas personas que habían

sido fotografiadas y filmadas al momento de cometer el delito. Así mismo, la pericia para la identificación de la especie también fue fundamental para demostrar que efectivamente se trataba de una especie en peligro de extinción, pues en el caso de tratarse de una especie no amenazada no se hubiera configurado el delito y por lo tanto los procesados no hubieran sido declarados culpables.

Efectos de las sentencias en la realidad del conflicto socio-ambiental

Con base en todas las pruebas actuadas tanto por la fiscalía como por la defensa el juez dictó sentencia condenatoria con el agravante del numeral 1 del artículo 247 al autor directo del delito de caza y tenencia, por lo que se le impuso la pena de tres años de prisión (corresponde a la máxima pena) y una multa de cinco salarios básicos unificados.

En el caso del otro procesado también se probó su responsabilidad en grado de autor directo en cuanto a la tenencia, por lo que se le impuso la pena atenuada de dos años de prisión y una multa de cuatro salarios básicos unificados.

En sentencia también se ordena la reparación integral en la figura de indemnización³⁵² al Estado Ecuatoriano, representado por el acusador particular (Ministerio del Ambiente) en un monto de 3000 dólares a ser cancelados por cada uno de los acusados. Este dinero se dispone a la vez que sea destinado al cuidado y protección de las especies de vida silvestre en peligro de extinción.

Respecto a la sentencia los procesados solicitaron la suspensión condicional de la pena, la cual procede cuando la pena privativa de la libertad no exceda de cinco años; cuando la persona sentenciada no tenga vigente otra sentencia, proceso en curso, ni haya sido beneficiada por una salida alternativa en otra causa; que los antecedentes personales, sociales y familiares del sentenciado, así como la modalidad y gravedad de la conducta sean indicativos de que no existe necesidad de la ejecución de la pena³⁵³.

Además, las condiciones para que se otorgue la suspensión condicional de la pena son varias³⁵⁴:

1. Residir en un lugar o domicilio determinado e informar cualquier cambio del mismo a la autoridad competente que establezca la o el juzgador.
2. Abstenerse de frecuentar determinados lugares o personas.
3. No salir del país sin previa autorización de la o el juez de garantías penitenciarias.
4. Someterse a un tratamiento médico, psicológico o de otra naturaleza.
5. Tener o ejercer un trabajo, profesión, oficio, empleo o voluntariamente realizar trabajos comunitarios.
6. Asistir a algún programa educativo o de capacitación.
7. Reparar los daños o pagar una determinada suma a la víctima a título de reparación integral o garantizar debidamente su pago.
8. Presentarse periódicamente ante la autoridad designada por la o el juzgador y en su caso, acreditar el cumplimiento de las condiciones impuestas.
9. No ser reincidente.

La suspensión condicional de la pena fue negada por el juzgador. En la resolución se hizo referencia a las pruebas de la fiscalía así como la imposibilidad de la defensa de desvirtuar aquellas pruebas; adicionalmente, se hace referencia a la cacería indiscriminada y cruel de los pecaríes, que constituye un hecho que hiere la sensibilidad humana y que causaron conmoción social en la provincia, lo cual además causa preocupación en el Estado. Asimismo, se hace referencia a la oposición de la fiscalía respecto a la falta de acreditación del cumplimiento del numeral 3 del artículo 630 relativo a que la modalidad y gravedad de la conducta

352 Según el artículo 78 del COIP las modalidades de reparación comprenden la restitución, rehabilitación, indemnización de daños materiales e inmateriales, medidas de satisfacción o simbólicas y garantías de no repetición.

353 COIP, Art. 630.

354 *Ibid.*, Art. 631.

sean indicativos de que no existe necesidad de la ejecución de la pena, esto justamente en relación a la consideración de que la cacería fue cruel e indiscriminada.

En consideración a que la suspensión condicional de la pena fue negada se podría decir que la sentencia es eficaz en relación a la sanción de privación de la libertad de los acusados, que en este caso ha sido considerado como un caso grave debido a la forma en que se cazó los animales, lo que llevó a que se impusiera la pena máxima al autor de la cacería y tenencia y una pena atenuada al autor de la tenencia.



La Cuenca del Río Napo comprende tres provincias de la Región Amazónica Ecuatoriana: Sucumbíos, Napo y Orellana. Estas provincias se caracterizan por ser muy ricas en biodiversidad pero también en recursos naturales no renovables, lo cual genera diversos conflictos socio-ambientales.

La Cuenca del Río Napo se destaca en términos de biodiversidad ya que alberga ocho áreas protegidas, de las cuales cuatro tienen la categoría de parque nacional, dos reservas biológicas, una reserva ecológica y una reserva de fauna. Dentro de estas áreas se encuentra el Parque Nacional Yasuní, que es el área protegida continental del país más extensa y la que alberga mayor biodiversidad, además es una Reserva de Biósfera. Asimismo, existen tres Sitios Ramsar, que incluye el Sitio Ramsar más grande del país (Complejo de Humedales Cuyabeno-Lagartococha) y que forma un corredor entre dos áreas protegidas.

Estas áreas protegidas proveen importantes servicios ambientales tales como la captura de carbono, regulación del ciclo hidrológico, depuración de agua, albergue de vida silvestre; proveen de alimentos, madera, recursos medicinales y otros productos forestales no maderables. También se destaca su riqueza hídrica, tanto para la generación de energía como para el transporte. Entre los servicios culturales que ofrecen estas áreas se destacan la belleza paisajística y la recreación.

El área de la Cuenca del Río Napo cuenta además con una gran riqueza étnica y cultural. En esta región habitan 6 las 15 nacionalidades indígenas presentes en el Ecuador. Además, existen en esta área dos zonas intangibles, una de ellas, es la zona Cuyabeno-Imuya, en la cual habitan pueblos indígenas Quichua, Siona y Cofán; y, la otra zona intangible es hogar de los pueblos en aislamiento voluntario Tagaeri-Taromenane.

El área de la Cuenca del Río Napo además es muy rica en recursos naturales no renovables; en las provincias de la Cuenca se viene realizando la extracción de petróleo desde los años setenta. Sucumbíos es la zona más antigua donde se han realizado operaciones hidrocarburíferas.

Las amenazas en términos ambientales que afectan a estas provincias provienen, por un lado, de la explotación petrolera, la cual causa a su vez varios problemas, por ejemplo contaminación ambiental, y, al mismo tiempo, debido a la apertura de vías se produce mayor deforestación, colonización y expansión agrícola. Otro problema común a las tres provincias es la contaminación del agua debido a la descarga de aguas servidas y aguas residuales sin previo tratamiento.

Las amenazas a las áreas protegidas también son varias, siendo una de las más importantes, la existencia de bloques petroleros dentro de ellas. Así mismo, otras actividades que amenazan a estas áreas son el avance de la frontera agrícola y el cambio del uso del suelo.

En cuanto al marco normativo para la protección del ambiente y la tutela de los derechos ambientales se pudo observar que éste es muy extenso. Partimos de la Constitución de 2008 que incluye derechos ambientales de las personas naturales y comunidades, pero también reconoce derechos a la naturaleza y además ha consagrado importantes principios ambientales, por ejemplo, la responsabilidad objetiva, la imprescriptibilidad para reclamar por daños ambientales, *in dubio pro natura*, entre otros. A la norma constitucional se suma todo el marco normativo ambiental internacional desarrollado en relación a temas como la biodiversidad, cambio climático, prevención de la contaminación, recursos genéticos, instrumentos que a la vez forman parte de la normativa nacional.

Asimismo, el marco legal ambiental nacional también es muy completo. Esta legislación se caracteriza por haber sido expedida entre los años setenta hasta finales de los noventa, en consecuencia, es anterior al marco constitucional del 2008, por lo cual en la actualidad los marcos regulatorios han sido adaptados a ella. Parte de esto se encuentra contenido en el nuevo Código Orgánico del Ambiente, el cual compila y regula, en un único cuerpo normativo, las regulaciones ambientales. Este Código entrará en vigencia en abril de 2018, momento en el cual toda la legislación ambiental previa quedará derogada. La capacitación sobre la aplicación de este nuevo marco normativo es una prioridad.

De forma adicional a la legislación las políticas públicas en materia ambiental tienen un papel muy importante ya que constituyen los planes y programas que guían el accionar del gobierno. En temas ambientales se puede observar la existencia de una diversidad de políticas que cubren varios temas como biodiversidad, patrimonio natural, vida silvestre, cambio climático, temas forestales y gestión ambiental.

Por otro lado, la legislación que no ha sido expedida directamente con fines ambientales pero que tiene incidencia en la protección del ambiente y en la tutela de los derechos ambientales es igualmente importante de considerarla, tal es el caso de las leyes sectoriales productivas, actividades extractivas, turismo, entre otros. Si bien su objetivo no es regular temas ambientales, entre sus disposiciones podemos encontrar varias que están relacionadas con la temática ambiental.

En relación a este aspecto cabe destacar la expedición del nuevo Código Orgánico General de Procesos y del nuevo Código Orgánico Integral Penal. Ambos cuerpos normativos han sido expedidos con el fin de hacer realidad el principio de oralidad de los procesos recogidos en la Constitución.

En el COGEP se destaca la inclusión de la naturaleza como sujeto del proceso, además, establece las reglas para la representación de la naturaleza. Adicionalmente, deja claras las reglas de competencia en los casos de daños ambientales y prevé dentro de las reglas de la prueba la responsabilidad objetiva para los casos de daño ambiental.

En el COIP se incluye un amplio catálogo de delitos ambientales los cuales han sido agrupados en delitos contra la biodiversidad (delitos contra el ambiente, contra los recursos naturales y contra la gestión ambiental) y delitos contra los recursos naturales no renovables (delitos contra los recursos mineros y delitos contra la actividad hidrocarburífera). Para estos delitos además de la sanción de privación de la libertad también se prevé la obligación de compensar, reparar e indemnizar a las personas y comunidades afectadas por los daños.

Otros temas que destacan en el COIP son, por un lado, la consideración de las personas jurídicas como sujetos de delitos y, por otro lado, la imprescriptibilidad de la acción y la pena en casos ambientales.

El marco institucional también es fundamental ya que a través de las diferentes instituciones se lleva a la práctica el cumplimiento de la legislación. El marco institucional general comprende al gobierno central y a los gobiernos locales; específicamente para temas ambientales el marco institucional está conformado por el Ministerio del Ambiente como Autoridad Ambiental Nacional, el Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental, como mecanismo de articulación para el ejercicio de la tutela sobre el ambiente, y, los Gobiernos Autónomos Descentralizados, que poseen competencias exclusivas y concurrentes en el tema ambiental.

El marco institucional judicial está compuesto por la Función Judicial que a su vez lo conforman los órganos judiciales (Corte Nacional de Justicia, Cortes Provinciales de Justicia, Tribunales y Juzgados), el órgano administrativo (Consejo de la Judicatura) y los órganos autónomos (Defensoría Pública y Fiscalía General del Estado).

Los órganos judiciales son los que se encargan de conocer la sustanciación de las diferentes acciones para la protección de los derechos ambientales y derechos de la naturaleza. Estas acciones pueden ser interpuestas en el ámbito civil (acciones derivadas de los daños ambientales), ámbito penal (juzgamientos de delitos ambientales) y ámbito constitucional (acciones para reclamar la vulneración de derechos ambientales, derechos colectivos de pueblos indígenas y derechos de la naturaleza).

Las acciones civiles y las penales son conocidas por jueces de lo civil o jueces de lo penal correspondientemente, mientras que las acciones constitucionales pueden ser conocidas por jueces especializados en cualquier materia, por ejemplo, jueces de lo civil, penal, laboral, inquilinato, etc., es decir, no existe una especialización en el conocimiento de los casos constitucionales.

En cuanto a judicaturas especializadas se ha previsto en el COFJ la posibilidad de crear judicaturas de primer nivel especializadas para que conozcan reclamaciones sobre la violación de los derechos de la naturaleza, sobre adjudicaciones de tierras y sobre el derecho al agua. En concordancia con esta disposición en 2010 hubo una iniciativa impulsada desde la sociedad civil para la creación de una judicatura especializada en la naturaleza en Galápagos, no obstante, esta iniciativa no tuvo éxito.

Al haber sido consultado el Consejo de la Judicatura, en el año 2015 y en el año 2017, sobre el tema de la creación de judicaturas especializadas en materia ambiental se han obtenido dos respuestas diferentes. En 2015 se indicó que la creación de estas judicaturas está sujeta a estudios técnicos que evidencien la necesidad de crear la judicatura con base en criterios como la carga procesal, la población atendida, el acceso a la judicatura, conflictividad y cooperación interinstitucional. En 2017 se indicó que a partir de las reformas legislativas establecidas por el COIP actualmente las reclamaciones sobre derechos de la naturaleza y derecho al agua son conocidas por las Unidades Judiciales y Tribunales Penales a nivel nacional.

La posición del Consejo de la Judicatura es correcta respecto a la necesidad de contar con estudios técnicos para la creación de judicaturas, no obstante, el criterio de la carga procesal en materia ambiental puede constituir una desventaja para su creación, ya que en comparación con otras materias probablemente va a ser significativamente menor, no obstante, esto no significa que no sea importante tomar en consideración la necesidad de crear judicaturas especializadas en materia ambiental ya que los casos derivados de la afectación al ambiente y a la naturaleza pueden tener una repercusión muy amplia en la población y en la vulneración de sus derechos.

Además, en materia ambiental es riesgoso tener como uno de los elementos a considerar el de la carga procesal ya que en la actualidad las estadísticas que se generan en el Consejo de la Judicatura no son representativas del universo de casos que existen en materia ambiental. Si bien existen estadísticas en el ámbito de los delitos ambientales, aún es necesario afinar el sistema de forma que se permita el conteo de los casos una sola vez. Respecto a las materias civil ambiental y constitucional ambiental también se requiere optimizar el sistema de forma que sea posible desagregar los casos en materia civil y constitucional que corresponden a la esfera ambiental.

A pesar de que aún se podrían realizar mejoras al sistema de estadísticas del Consejo de la Judicatura es importante destacar que se ha desarrollado el Sistema Automático de Trámite Judicial del Ecuador que constituye una plataforma informática que permite realizar la consulta de casos a través de varios parámetros como el nombre del actor/ofendido, nombre del demandado/procesado, número de proceso, provincia, cantón, materia. Este sistema constituye una importante herramienta para la investigación casuística.

En relación a la formación de los operadores de justicia el Consejo de la Judicatura, a través de la Escuela Judicial, ha diseñado un sistema de formación inicial y continua obligatoria para todos los operadores de justicia. La capacitación inicial está dirigida a los aspirantes a la carrera judicial para fortalecer las capacidades en temas transversales y multidisciplinarios tales como derecho y administración de justicia, formación en género, diversidad e interculturalidad, así como la formación en un perfil específico.

La formación continua tiene por objetivo fortalecer los conocimientos jurídicos de los operadores de justicia; se han desarrollado diversas modalidades de aprendizaje a través de cursos presenciales o semi-presenciales. A través de estos cursos de formación continua se ha desarrollado varios módulos para la capacitación en los procesos del COGEP y del COIP.

La Escuela Judicial también ofrece otros cursos de capacitación, pero éstos están enfocados en derecho civil, penal y procesal. Se ha realizado la consulta a la Escuela Judicial acerca de cursos ofrecidos en materia ambiental; en 2015 se indicó que no se han realizado cursos en materia ambiental y en 2017 aún no se ha dado respuesta a esta solicitud.

El Consejo de la Judicatura también cuenta con un Sistema Nacional Pericial a través del cual se acreditan expertos en alguna profesión, arte, oficio o actividad para que participen en los procesos judiciales y pre-procesales en calidad de peritos.

A nivel nacional se observa que existen cuatro peritos acreditados del Ministerio del Ambiente, los cuales se corresponden con aquellos del Programa de Reparación Ambiental y Social. Por otro lado, en las provincias de la Cuenca del Río Napo existen 11 peritos acreditados en especialidades ambientales, no obstante, en Orellana no existe ningún perito acreditado ante el Consejo de la Judicatura, lo cual presenta un reto en los procesos judiciales ya que únicamente pueden actuar en ellos los peritos que se encuentren acreditados en el Sistema Pericial.

En relación con el tipo de casos que se han judicializado en la Cuenca del Río Napo, es imposible conocer con exactitud esta información, pues como se ha explicado anteriormente en el Consejo de la Judicatura solamente se cuentan con estadísticas sobre los delitos ambientales, y en los otros ámbitos no se cuenta con estas estadísticas. El caso es aún más complejo para los procesos administrativos sancionados por el Ministerio del Ambiente ya que esta entidad no cuenta con información estadística sobre los casos sancionados de forma centralizada en algún tipo de plataforma o sistema de información.

Para la identificación de los casos judicializados en las provincias de la Cuenca el Río Napo se ha utilizado la información que ha sido posible obtener de las estadísticas oficiales del Consejo de la Judicatura, pero también se ha utilizado el Sistema SATJE para identificar casos en materia civil, constitucional y sobre procesos administrativos (estos casos fueron encontrados dentro de procesos constitucionales en los que se reclamaba la vulneración de derechos, principalmente el derecho al trabajo).

En materia civil y constitucional el tipo de casos que se han encontrado están principalmente relacionados con la actividad hidrocarburífera, es decir, con derrames petroleros; en el ámbito penal los delitos más frecuentes son aquellos contra el ambiente e incendios, en menor medida se producen delitos contra la vida silvestre; en sede administrativa se ha encontrado que la mayoría de casos están relacionados con infracciones en el ámbito forestal; y, finalmente, en relación a controversias sobre derechos de pueblos indígenas solamente ha sido posible identificar tres casos, de los cuales dos corresponden a materia constitucional y uno a materia penal.

Finalmente, a través del estudio de casos se ha podido observar que en ocasiones las decisiones de los jueces se caracterizan por no estar ampliamente fundamentada, pues las consideraciones del tema en cuestión son exiguas, en algunas ocasiones también se ha observado que se confunden conceptos fundamentales para la decisión del caso. En contraste, también se ha podido observar resoluciones en las que la fundamentación es adecuada a los temas materia de conflicto y la normativa examinada es completa y relevante al caso, por lo tanto, estas resoluciones son más congruentes con el marco normativo ambiental.

En todos los casos se observa que las evidencias, pruebas y peritajes son fundamentales para que el juez tome una decisión acertada. Además, el rol de los peritos es sumamente importante ya que efectivamente son auxiliares de los operadores de justicia y proveen su criterio técnico para ayudar al juzgador a tomar una mejor decisión judicial.

Los efectos de la sentencia en relación al conflicto socio-ambiental son diversos y dependen del ámbito del reclamo. Por ejemplo, en materia constitucional se prevén mecanismos para hacer seguimiento al cumplimiento de la sentencia, mientras que en materia civil y penal no es el caso. En materia penal no existe un mecanismo para monitorear el cumplimiento de medidas de reparación integral que hayan sido dictadas en sentencia. Por otro lado, existe controversia respecto a las penas establecidas para los delitos ambientales, que dependiendo de la magnitud del delito, éstas podrían no ser efectivamente proporcionales debido a que las penas son muy bajas.

Teniendo en cuenta todo este contexto y con el fin de mejorar la aplicación del derecho ambiental en la resolución de los conflictos en el ámbito judicial hay algunas acciones que se podrían adoptar para lograr este objetivo. Debido a la complejidad y especificidad del derecho ambiental y de los procesos de juzgamiento de infracciones a la normativa se requiere contar con personal judicial especializado en derecho ambiental.

Esta especialización se podría lograr a través de dos espacios. Por un lado se puede aprovechar los procesos de formación inicial de la Escuela Judicial e incluir un módulo sobre derecho ambiental. De esta forma se aseguraría que todos los jueces de primera instancia cuenten con conocimientos sobre derecho ambiental, lo cual es sumamente importante, considerando que son estos jueces quienes conocen y resuelven los casos de vulneración de derechos constitucionales sobre el ambiente, derechos colectivos de pueblos indígenas y derechos de la naturaleza. Asimismo, los jueces que se formen en los perfiles de derecho civil y derecho penal también deberían contar con un módulo sobre derecho civil ambiental y derecho penal ambiental, ya que eventualmente tendrán que resolver casos derivados de daños ambientales, así como delitos ambientales.

Otra opción que fortalecería mucho más las capacidades de los jueces, tanto de primera instancia como de segunda instancia, es la implementación de módulos de capacitación en derecho ambiental dentro de los programas de formación continua de la Escuela Judicial. Además, al existir la plataforma virtual de capacitación el alcance de estos módulos podría ser para un público muy amplio.

Otro asunto que podría fortalecer mucho más la gestión del sistema de justicia específicamente en materia ambiental es el desarrollo dentro del sistema de consulta de procesos del SATJE de nuevos parámetros o filtros que permitan a los operadores de justicia categorizar los casos que están conociendo y resolviendo (por ejemplo: acción civil por daño ambiental; acción de protección por vulneración de derecho de la naturaleza, etc.). Esta categorización tendría dos resultados positivos, por un lado, el Consejo de la Judicatura podría contar con estadísticas reales sobre los casos que en materia ambiental ingresan, se conocen y se resuelven; y, por otro lado, permitirían a los usuarios externos del sistema de consultas poder realizar búsquedas específicas de estos casos.

Finalmente, el contar con estadísticas confiables sobre los casos que se judicializan en materia ambiental podría conllevar a la consideración, después de realizarse los estudios técnicos, de la creación de judicaturas especializadas para el conocimiento de derechos de la naturaleza y del agua, en zonas donde existe gran conflictividad socio-ambiental.

- Aguirre, V. (2010). El derecho a la tutela judicial efectiva: una aproximación a su aplicación por los tribunales ecuatorianos. *Foro - Revista del Área de Derecho de la Universidad Andina*, 25-27.
- Andrade, P. (2017). Introducción. En E. N. Consejo de la Judicatura del Ecuador, *La modernización de la administración de justicia y la formación judicial* (págs. 15-19). Quito.
- Araya, I., & Huberts, P. (18 de Marzo de 2000). Recuperado el 20 de Abril de 2017, de <http://lasa.international.pitt.edu/Lasa2000/Araya-Peters.PDF>
- Armas, M., & Lasso, S. (Diciembre de 2011). *Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Ecuador*. Recuperado el 26 de Abril de 2017, de <http://areasprotegidas.ambiente.gob.ec/es/areas-protegidas/reserva-biol%C3%B3gica-limoncocha>
- Barriga, R. (1994). *Repositorio Digital EPN*. Recuperado el 4 de Abril de 2017, de <http://bibdigital.epn.edu.ec/handle/15000/5067>
- Bedón, R. (2011). Aspectos procesales relativos al daño ambiental en el Ecuador. *Ius Humani*, 9-41.
- CISPDR. (Febrero de 2016). Plan Hidráulico Regional de Demarcación Hidrográfica Napo. *Memoria*. Ecuador. Consejo de la Judicatura. (2013). *Plan Estratégico de la Función Judicial*. Recuperado el 07 de Junio de 2017, de <http://www.funcionjudicial.gob.ec/www/pdf/LIBROPLANESTRATEGICOIMPRESAWEB.pdf>
- Consejo de la Judicatura y Escuela Nacional de la Magistratura de Francia. (2017). *La modernización de la administración de la justicia y la formación Judicial*. Quito.
- Defensoría Pública. (2016). *Cifras 2016 - Informe de Labores 2016*. Recuperado el 8 de octubre de 2017, de Defensoría Pública: http://www.defensoria.gob.ec/images/defensoria/rdc2017/InformeRC_2016.pdf
- Durango, M. (26 de Abril de 2011). Recuperado el 20 de Abril de 2017, de <http://repositorio.puce.edu.ec/bitstream/handle/22000/3289/T-PUCE-3547.pdf?sequence=1>
- Echeverría, H., & Suárez, S. (2013). *Tutela Judicial Efectiva en materia ambiental: El caso ecuatoriano*. Quito: Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental.
- Fundación Antisana. (2002). *Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Ecuador*. Recuperado el 21 de Abril de 2017, de <http://suia.ambiente.gob.ec/documents/10179/242256/28+PLAN+DE+MANEJO+ANTISANA.pdf/c648cb13-956f-4861-965d-9dbca5662ae6>
- GADMT. (2014). *GAD Municipal de Tena*. Recuperado el 27 de Abril de 2017, de <http://www.tena.gob.ec/index.php/tena/plan-de-desarrollo>
- GADP Napo. (s/f). *Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial*. Recuperado el 4 de Julio de 2017, de Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Provincia de Napo 2019: <http://sni.gob.ec/planes-de-desarrollo-y-ordenamiento-territorial>
- GADP Orellana. (2015). *GADPO Plan de Desarrollo*. Recuperado el 11 de Julio de 2017, de Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de la Provincia de Orellana 2015-2025: <http://www.gporellana.gob.ec/plan-de-desarrollo/>
- GADP Sucumbios. (2007 - 2017). *Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial*. Recuperado el 8 de Julio de 2017, de Ordenamiento Territorial: http://190.152.22.35/images/ordenamiento_pdf/documento_pdot/files/pdot-sucumbios.pdf
- Gobierno Provincial de Sucumbios. (2012). *Plan Institucional del Gobierno de Sucumbios*. Recuperado el 13 de Julio de 2017, de Sucumbios Gobierno Autónomo Provincial: <http://www.sucumbios.gob.ec/index.php/2014-09-29-01-25-58/2014-10-11-17-37-23/2014-10-12-10-33-59#4>
- INEC. (2010). *Ecuador en cifras*. Recuperado el 03 de 07 de 2017, de <http://www.ecuadorencifras.gob.ec>
- INEC. (2010). *Fascículo Provincial Napo*. Recuperado el 03 de Julio de 2017, de Ecuador en cifras: <http://www.ecuadorencifras.gob.ec/wp-content/descargas/Manu-lateral/Resultados-provinciales/napo.pdf>
- INEC Pichincha. (2010). *Fascículo Provincial Pichincha*. Recuperado el 22 de Julio de 2017, de <http://www.ecuadorencifras.gob.ec/wp-content/descargas/Manu-lateral/Resultados-provinciales/pichincha.pdf>

- INEC Orellana. (2010). *Fascículo Provincial Orellana*. Recuperado el 3 de Julio de 2017, de <http://www.ecuadorencifras.gob.ec/wp-content/descargas/Manu-lateral/Resultados-provinciales/orellana.pdf>
- INEC Sucumbios. (2010). Recuperado el 3 de Julio de 2017, de <http://www.ecuadorencifras.gob.ec/wp-content/descargas/Manu-lateral/Resultados-provinciales/sucumbios.pdf>
- Larrea, C. (s/f). Yasuní ITT: *Una iniciativa para cambiar la historia*. Recuperado el 24 de noviembre de 2017, de OTCA: http://www.otca.info/portal/admin/_upload/paises/pdf/yasuni.pdf
- Lasso, S. (10 de Julio de 1998). *RIS Reserva Biológica Limoncocha*. Recuperado el 05 de Septiembre de 2017, de Servicio de Información sobre Sitios Ramsar: <https://rsis.ramsar.org/rsis/956?language=en>
- Lasso, S., & Tacoamán, S. (5 de Junio de 2006). *FIR Complejo de Humedales Nūcanchhi Turupamba*. Recuperado el 2017 de Septiembre de 05, de Servicio de Información sobre Sitios Ramsar: <https://rsis.ramsar.org/RISapp/files/RISrep/EC1625RIS.pdf?language=en>
- López, V., Espindola, F., Calles, J., & Ulloa, J. (2013). *Amazonía Ecuatoriana Bajo Presión*. Quito.
- López, V., Espindola, F., Calles, J., & Ulloa, J. (s.f). *Ecociencia*. Obtenido de Amazonía Ecuatoriana Bajo Presión: <http://ecociencia.org/publicaciones-raisg/>
- Ministerio del Ambiente. (2011). *Plan de Manejo del Parque Nacional Yasuní*. Recuperado el 6 de octubre de 2017, de <http://suia.ambiente.gob.ec/documents/10179/242256/45+PLAN+DE+MANEJO+YASUNI.pdf/8da03f55-1880-4704-800e-d5167c80089c>
- Ministerio del Ambiente. (2015). *Parque Nacional Cayambe Coca*. Obtenido de Sistema Nacional de Áreas Protegidas: <http://areasprotegidas.ambiente.gob.ec/es/areas-protegidas/parque-nacional-cayambe-coca>
- Ministerio del Ambiente. (2011). *Parque Nacional Yasuní*. Recuperado el 11 de Abril de 2017, de Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Ecuador: <http://areasprotegidas.ambiente.gob.ec/es/areas-protegidas/parque-nacional-yasun%C3%AD>
- Ministerio del Ambiente. (2011). *Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Ecuador*. Recuperado el Abril de 2017, de <http://areasprotegidas.ambiente.gob.ec/es/areas-protegidas/parque-nacional-yasun%C3%AD>
- Ministerio del Ambiente. (s.f). *Documentación. SUIA*. Obtenido de SUIA: <http://suia.ambiente.gob.ec/documents/10179/242256/27+PLAN+DE+MANEJO+CAYAMBE+COCA+2.pdf/c51c5862-1c5a-4f39-9aed-95ed93d09908>
- Ministerio del Ambiente. (2012). Recuperado el 03 de 07 de 2017, de Metodología para la Representación Cartográfica de los Ecosistemas del Ecuador Continental: http://www.ambiente.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/03/Documento_Metodologi%CC%81a_28_05_2012_v2_1.pdf
- Ministerio del Ambiente. (2012). *Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Ecuador*. Recuperado el 20 de Aril de 2017, de <http://areasprotegidas.ambiente.gob.ec/es/areas-protegidas/reserva-de-producci%C3%B3n-faun%C3%ADstica-cuyabeno>
- Ministerio del Ambiente. (2013). *Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Ecuador*. Recuperado el 25 de Abril de 2017, de <http://areasprotegidas.ambiente.gob.ec/es/areas-protegidas/parque-nacional-sumaco-napo-galeras>
- Ministerio del Ambiente. (2013). *Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Ecuador*. Recuperado el 02 de Mayo de 2017, de <http://areasprotegidas.ambiente.gob.ec/es/areas-protegidas/parque-nacional-llanganates>
- Ministerio del Ambiente. (Septiembre de 2013). *Sistema Nacional de Contro Forestal*. Recuperado el 4 de Mayo de 2017, de <http://www.ambiente.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2015/07/CONTROL-FORESTAL.pdf>
- Ministerio del Ambiente. (2014). *Reserva Biológica Colonso Chalupas*. Recuperado el 4 de Mayo de 2017, de <http://areasprotegidas.ambiente.gob.ec/es/areas-protegidas/reserva-biol%C3%B3gica-colonso-chalupas>
- Ministerio del Ambiente. (2015). Recuperado el 20 de Abril de 2017, de <http://www.ambiente.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2015/07/PANE.pdf>

- Ministerio del Ambiente. (2015). *Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Ecuador*. Recuperado el 21 de Abril de 2017, de <http://areasprotegidas.ambiente.gob.ec/es/areas-protegidas/reserva-ecol%C3%B3gica-antisansa>
- Nieto, R. (Enero de 2016). Acceso a la justicia según el Principio 10 de la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo en casos de daño ambiental en Ecuador (Tesis pregrado). PUCE.
- Peñañiel, R. (2017). Formación Inicial y continua de jueces y fiscales. En C. d. Francia, *La modernización de la administración de justicia y la formación inicial* (págs. 37-40). Quito.
- PRAS. (s/f). Programa PRAS. Recuperado el 16 de Julio de 2017, de Sistema Nacional de Información de la Reparación Integral: <http://pras.ambiente.gob.ec/utpa>
- PRAS. (s.f). Inicio. Recuperado el 2016 de Julio de 2017, de PRAS: <http://pras.ambiente.gob.ec/inicio>
- PRAS. (s.f). Objetivo. Recuperado el 20 de Julio de 2017, de PRAS: <http://pras.ambiente.gob.ec/objetivos>
- Ríos, E. (2017). Aplicación adecuada del Código de Ética y Deontología del Juez y del Fiscal. En C. d. Francia, *La modernización de la administración de justicia y formación judicial* (págs. 46-60). Quito.
- Sea Shepherd. (27 de Septiembre de 2010). *News & Media*. Recuperado el 13 de Julio de 2017, de Sea Shepherd: <http://www4.seashepherd.org/news-and-commentary/news/archive/sea-shepherd-calls-for-the-creation-of-a-specialized-judiciary-on-rights-of-nature-in-galapagos.html>
- Sea Shepherd. (03 de Noviembre de 2010). *News & Media*. Recuperado el 13 de Julio de 2017, de Sea Shepherd: <http://www4.seashepherd.org/news-and-commentary/news/archive/sea-shepherd-galapagos-a-major-step-towards-the-creation-of-the-first-judiciary-on-the-rights-of-nature-in-the-world.html>
- Sea Shepherd; Dirección del Parque Nacional Galápagos; WWF, CI. (2010). Sobre la necesidad de una judicatura especializada en la naturaleza con jurisdicción y competencia en Galápagos.
- Stewart, D., Barriga, R., & Ibarra, M. (1987). *Repositorio Digital EPN*. Recuperado el 4 de Abril de 2017, de <http://bibdigital.epn.edu.ec/handle/15000/5066>
- Ulloa, R. (s.f). *Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Ecuador*. Recuperado el 26 de Abril de 2017, de <http://areasprotegidas.ambiente.gob.ec/es/areas-protegidas/reserva-biol%C3%B3gica-limoncocha>
- UNESCO. (2011). *UNESCO - MAB Biosphere Reserve Directory*. Recuperado el 06 de octubre de 2017, de UNESCO: <http://www.unesco.org/mabdb/br/brdir/directory/biores.asp?mode=gen&code=ECU+02>
- UNESCO. (2017). *Reservas de Biósfera*. Recuperado el 04 de 10 de 2017, de UNESCO: <http://www.unesco.org/new/es/natural-sciences/environment/ecological-sciences/biosphere-reserves/>
- WWF. (31 de Agosto de 2017). *Noticias*. Recuperado el 05 de Septiembre de 2017, de WWF Ecuador: <http://www.wwf.org.ec/?uNewsID=310074>

- Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial No. 449 del 20 de octubre de 2008

Leyes

- Ley de Hidrocarburos, Registro Oficial No. 711 de 15 de noviembre de 1978
- Ley de Turismo, Registro Oficial Suplemento No. 733 de 27 de diciembre de 2002
- Codificación Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre, Registro Oficial Suplemento No. 418 de 10 de septiembre de 2004
- Codificación Ley de Prevención y Control de la Contaminación Ambiental, Registro Oficial Suplemento No. 418 del 10 de septiembre de 2004
- Codificación Ley de Gestión Ambiental, Registro Oficial Suplemento No. 418 de 10 de septiembre de 2004
- Codificación Ley que Protege la Biodiversidad en el Ecuador, Registro Oficial Suplemento No. 418 de 10 de septiembre de 2004
- Codificación Código Civil, Registro Oficial Suplemento No. 46 de 24 de junio de 2005
- Ley de Minería, Registro Oficial Suplemento No. 517 de 29 de enero de 2009
- Código Orgánico de la Función Judicial, Registro Oficial Suplemento No. 544 de 9 de marzo de 2009
- Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria, Registro Oficial Suplemento No. 583 de 5 de mayo de 2009
- Ley Orgánica de la Función Legislativa, Registro Oficial Suplemento No. 642 de 27 de junio de 2009
- Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, Registro Oficial Suplemento No. 52 de 22 de octubre de 2009
- Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, Registro Oficial No. 303 del 19 de octubre de 2010
- Código Orgánico para La Planificación y Finanzas Públicas, Registro Oficial Suplemento 306 de 22 de octubre de 2010
- Código Orgánico Integral Penal, Registro Oficial Suplemento No. 180 de 10 de febrero de 2014
- Ley Orgánica de Recursos Hídricos y Aprovechamiento del Agua, Registro Oficial Suplemento No. 305 de 06 de agosto de 2014
- Código Orgánico General de Procesos, Registro Oficial Suplemento No. 506 de 22 de mayo de 2015
- Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales, Registro Oficial Suplemento 711 de 14 de marzo de 2016
- Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, Registro Oficial Suplemento No. 790 de 5 de julio de 2016
- Código Orgánico del Ambiente, Registro Oficial Suplemento No. 983 de 12 de abril de 2017

Decretos Ejecutivos

- Decreto Ejecutivo No. 552, Registro Oficial Suplemento No. 121 de 2 de febrero de 1999
- Decreto Ejecutivo No. 1215, Reglamento Ambiental Operaciones Hidrocaruríferas, Registro Oficial 265 de 13 de febrero de 2001
- Decreto Ejecutivo No. 2428, Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, Registro Oficial No. 536 de 18 de marzo de 2002
- Decreto Ejecutivo No. 3516, Texto Unificado de Legislación Ambiental Secundaria, Registro Oficial No. 2. Edición Especial del 31 de Marzo del 2003
- Decreto Ejecutivo No. 2187, Registro Oficial No. 1 de 16 de enero de 2007
- Decreto Ejecutivo No. 1815, Política de Estado Adaptación y Mitigación al Cambio Climático, Registro Oficial No. 636 de 17 julio 2009

- Decreto Ejecutivo No. 90, Registro Oficial No. 52 de 22 de octubre del 2009
- Decreto Ejecutivo 489, Reglamento Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, Registro Oficial Suplemento 383 de 26 de noviembre de 2014
- Decreto Ejecutivo 827, Reglamento Especial de Turismo en Áreas Naturales Protegidas, Registro Oficial Suplemento 672 de 19 de enero de 2016
- Decreto Ejecutivo No. 1283, Reglamento Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales, Registro Oficial Suplemento No. 920 de 11 de enero de 2017
- Decreto Ejecutivo No. 34, Registro Oficial Suplemento 23 de 27 de junio de 2017

Acuerdos Ministeriales

- Acuerdo Ministerial No. 009, Políticas y Plan Estratégico del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, Registro Oficial Suplemento No. 343 de 22 de mayo de 2008
- Acuerdo Ministerial No. 86, Políticas Ambientales Nacionales, Registro Oficial 64 de 11 noviembre de 2009
- Acuerdo Ministerial No. 105, Registro Oficial No. 283 de 21 de septiembre de 2010
- Acuerdo Ministerial No. 169, Registro Oficial No. 791 de 7 de marzo de 2012
- Acuerdo Interministerial No. 001, Registro Oficial No. 819 de 29 octubre de 2012
- Acuerdo Ministerial 095, Estrategia Nacional de Cambio Climático, Registro Oficial Suplemento No. 9 del 17 de junio de 2013
- Acuerdo Ministerial 114, Política Nacional de Gobernanza del Patrimonio Natural para la Sociedad del Buen Vivir (2013 - 2017), Registro Oficial No. 138 de 5 diciembre 2013
- Acuerdo Ministerial No. 37, Reglamento Ambiental de Actividades Mineras, Registro Oficial Suplemento No. 213 de 27 de marzo de 2014
- Acuerdo Ministerial 248, Lineamientos del Plan Nacional de Cambio Climático, Registro Oficial No. 336 de 18 de septiembre de 2014
- Acuerdo Ministerial 84, Norma Técnica Artículo 256 del Código Orgánico Integral Penal, Registro Oficial Suplemento No. 598 de 30 de septiembre de 2015
- Acuerdo Ministerial 41, Plan Nacional de Restauración Forestal, Registro Oficial Edición Especial No. 682 de 10 de agosto de 2016
- Acuerdo Ministerial No. 116, Plan de Acción REDD+ Bosques para el Buen Vivir, Registro Oficial Edición Especial No. 985 de 29 de marzo de 2017
- Acuerdo Ministerial 125, Estrategia Nacional de Biodiversidad al 2030, Registro Oficial Edición Especial No. 41 de 19 de julio de 2017
- Acuerdo Ministerial No. 123, Registro Oficial Edición Especial No. 41 de 19 de julio de 2017
- Acuerdo Ministerial No. 29, Registro Oficial No. 52 de 7 de agosto de 2017

Resoluciones

- Resolución Corte Nacional de Justicia No. 080-2012 Registro Oficial No. 786 de 11 de septiembre de 2012
- Resolución de la Defensoría del Pueblo 187, Estatuto Orgánico Defensoría del Pueblo, Registro Oficial Edición Especial No. 369 de 26 de noviembre de 2012
- Resolución del Consejo de la Judicatura No. 17, Estatuto Orgánico por Procesos del Consejo de la Judicatura, Registro Oficial No. 947 de 6 de mayo de 2013
- Resolución No. 2, Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017, Registro Oficial Suplemento No. 78 de 11 de septiembre de 2013
- Resolución Legislativa No. 0, Registro Oficial Suplemento No. 106 de 22 de octubre de 2013
- Resolución de la Defensoría Pública No. 71, Estatuto Orgánico Defensoría Pública, Registro Oficial Edición Especial No. 110 de 18 de marzo de 2014
- Resolución del Consejo de la Judicatura No. 40, Reglamento del Sistema Pericial Integral de la Función

Judicial, Registro Oficial Edición Especial No. 125 de 28 de abril de 2014

- Resolución del Consejo de la Judicatura No. 70, Estatuto de Gestión Organizacional del Consejo de la Judicatura, Registro Oficial Edición Especial No. 158 de 30 de julio de 2014
- Resolución No. 5 Consejo Nacional de Competencias, Registro Oficial Suplemento No. 415 de 13 de enero de 2015
- Resolución Consejo de la Judicatura No. 75, Estatuto de Gestión Organizacional por Procesos de la Corte Nacional de Justicia, Registro Oficial Suplemento No. 500 de 14 de mayo de 2015
- Resolución de la Corte Constitucional No. 3, Reglamento Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos de la Corte Constitucional, Registro Oficial Suplemento No. 591 de 21 de septiembre de 2015
- Resolución Consejo de la Judicatura No. 315, Estatuto de Gestión Organizacional por Procesos de la Escuela de la Función Judicial, Registro Oficial Edición Especial No. 399 de 23 de noviembre de 2015
- Resolución de la Corte Constitucional 648, Registro Oficial Suplemento No. 654 de 22 de diciembre del 2015
- Resolución ECORAE, Plan Integral de la Amazonía Registro Oficial Edición Especial No. 759 de 12 de noviembre de 2016
- Resolución Consejo Nacional de Planificación, Plan Nacional del Buen Vivir 2017 - 2021, Registro Oficial Suplemento No. 71 de 4 de septiembre de 2017

Fuentes de Internet

Agenda de Transformación Productiva Amazónica, página web <http://www.agricultura.gob.ec/agenda-de-transformacion-productiva-amazonica-reconversion-agroproductiva-sostenible-en-la-amazonia-ecuatoriana/>

Sistema Automático de Trámite Judicial Ecuatoriano, página web <http://consultas.funcionjudicial.gob.ec/informacionjudicial/public/informacion.jsf>

CASO TEXACO³⁵⁵

El caso Texaco, a través del cual personas afectadas por la contaminación ocurrida en las provincias de Orellana y Sucumbíos y derivada de las actividades de extracción petrolera por esta compañía se incluye en esta sección. El análisis de este caso se centra en aspectos puntuales surgidos dentro del proceso. Se ha decidido no analizarlo utilizando el mismo formato que para los casos anteriores ya que se trata de un caso muy complejo, por lo tanto, un análisis minucioso del caso implica un estudio en sí mismo.

Antecedentes

En 1961 Petrolera Aguarico S.A. y Petrolera Pastaza C.A. compraron a Minas y Petróleos 650 mil hectáreas que correspondían a la concesión COCA, estas empresas eran filiales de Gulf y Texaco Petroleum respectivamente.

En 1964 se celebró un contrato con Texaco Petroleum Company, a quien se le otorgó 1'431.450 hectáreas ubicadas en las provincias de Napo y Pastaza para que realice tareas de exploración y explotación por 40 años y el derecho de construir un oleoducto que le permitiera transportar el crudo extraído. Además, se estableció la obligación de rendir una garantía para la explotación e invertir en obras de compensación. Posteriormente, se celebró otro contrato para ampliar la concesión a 500 mil hectáreas adicionales bajo los mismos parámetros en los que se otorgó el primer contrato.

Texaco Petroleum Company tuvo el control de los pozos Auca, Shushufindi y Sacha extrayendo cerca de 1,5 millones de barriles de crudo durante los 28 años de operación; además construyó el Sistema de Oleoducto Transecuatoriano -SOTE, lo que permitió transportar petróleo desde el punto de fiscalización de Lago Agrio hasta la costa de Esmeraldas.

El 4 de Agosto de 1973 se celebró otro contrato de concesión y se permite que se forme un Consorcio para la explotación de hidrocarburos entre las compañías Texaco Petroleum Company y Ecuadorian Gulf Oil Company, en donde se redujo el área de la concesión que tenía ya que sobrepasaba los límites permitidos por las reformas a Ley de Hidrocarburos. El objeto del contrato fue a explotación de petróleo y gas libre que se encontrara en los yacimientos del combustible fósil.

El 14 de junio de 1974 se suscribió un acta entre el Gobierno, a través del Ministro de Recursos Naturales y Energéticos y el Gerente General de CEPE, y el consorcio Texaco-Gulf, en donde se convino la adquisición de derechos y acciones y la compra de la participación en el consorcio. De esta manera CEPE entra a formar parte del consorcio con una participación del 25%.

La compañía Gulf Ecuadorian Oil firmó un convenio con el Gobierno para retirarse del país el 31 de diciembre de 1976 y CEPE compró las participaciones de Gulf en el Consorcio. Se hizo oficial la adquisición de Gulf por parte de CEPE en enero de 1977, en él se estableció que se respetará el contrato firmado en 1973 en todas sus cláusulas excepto en la concerniente a la responsabilidad y anula todo tipo de responsabilidad solidaria entre CEPE y Texaco. De esta forma, la empresa estatal se convirtió en el socio mayoritario del consorcio adquiriendo el 62.5% de derechos y acciones pero Texaco continuó siendo el jefe de operaciones de la concesión.

Cuando se crea Petroecuador, esta empresa subroga en todos sus derechos obligaciones, situaciones y hechos legales durante el tiempo de existencia de CEPE, entonces se conforma el consorcio Petroecuador-

³⁵⁵ Este análisis ha sido preparado por María Amparo Albán.

Texaco. En 1993 Petroproducción asume todos los derechos y obligaciones derivados de su gestión. Texaco continuó manejando las operaciones hasta el 30 de junio de 1990 pero mantuvo sus acciones hasta 1992, fecha en la cual se terminaba su concesión.

Texaco como jefe de operaciones decidía qué técnicas utilizar para el tratamiento de los residuos y las políticas ambientales a aplicarse, por lo que se puede establecer una responsabilidad de la compañía hasta el año 90 pero la contaminación que se produjo desde 1990 sería responsabilidad total del Estado ecuatoriano.

En 1992 al finalizar la concesión de Texaco, la empresa contrató dos auditorías ambientales que concluyeron que Texaco había operado de manera responsable y no había impactos ambientales significativos ni duraderos como resultado de las operaciones del antiguo consorcio.

En 1995 se inició un proceso de remediación ambiental por parte de Texaco y se completó al final del verano de 1998. La compañía también se comprometió a dar dos pagos de un millón de dólares para que el Estado haga obras de compensación con dos confederaciones Kichwas, que debía ser administrado por la UNICEF pero esta organización se negó a aceptar el dinero debido a que consideró que era una manera de evadir su obligación de efectuar la limpieza de la zona. El 30 de septiembre de 1998, el Ministro de Energía y Minas de Ecuador, el Presidente de Petroecuador y el Gerente General de Petroproducción firmaron la "Liberación Final de Demandas y Entrega de Equipos".

Este acuerdo reconocía que Texaco Petroleum Company cumplió a cabalidad con todas las obligaciones establecidas en el contrato de remediación firmado en 1995 y liberaba a la compañía de cualquier obligación y responsabilidad ulterior con el Estado. No obstante, este plan de remediación ambiental como sus resultados fueron duramente cuestionados por su limitado alcance y falta de transparencia.

Secuelas Negativas de las actividades de Texaco

Durante los años de la concesión de Texaco se calcula que la empresa vertió al ambiente 16.8 millones de galones de petróleo, 18.5 mil millones de galones de aguas de formación y 235 mil millones de pies cúbicos de gas quemados al aire libre. Esto ha ocasionado el incremento de enfermedades como el cáncer, afecciones de piel, respiratorias y abortos en las 80 comunidades de la zona, que forman parte de cinco nacionalidades indígenas, Siona, Secoya, Cofán, Huaorani y Kichwa del oriente, y que en total suman unas 30.000 personas damnificadas.

Supuestamente Texaco durante su producción no utilizó la tecnología ni procedimientos aceptados internacionalmente para la época, por lo que el daño al medio ambiente fue el resultado de una conducta negligente y hasta dolosa. Por ejemplo, en el Estado de Texas estaba prohibido el drenaje de las aguas de formación a ríos y otros canales fluviales desde 1969, y también desde el año de 1979 la Environmental Protection Agency (EPA) estableció la guía para la tecnología que debe ser utilizada para la reinyección de las aguas de formación y los estándares para que una vez tratadas puedan ser descargadas a los ríos.

Se calcula que Texaco abandonó más de mil piscinas de aguas de formación y otras 200, como parte de su programa de remediación, taponó sin examinar, tratar o separar los desechos; en otras zonas se recogió el hidrocarburo manualmente y se lo quemó en huecos cavados en el suelo selvático.

Acción Judicial

En 1993 en nombre de 30.000 pobladores de la zona amazónica del Ecuador, María Aguinda y otros 75 ciudadanos, con el abogado Pablo Fajardo a la cabeza, interpusieron una demanda judicial de acción de clase en contra de Texaco Petroleum en la Corte Federal de White Plains, Nueva York, acusándola de haber contaminado el ambiente y afectado a la salud de los pobladores debido al uso de tecnología obsoleta durante sus operaciones petroleras en Ecuador.

En 2001 Texaco fue comprada por Chevron quien absorbió deudas de Texaco además de otras obligaciones, entre ellas, el juicio que tenía la compañía por la contaminación ocurrida en el Ecuador.

Finalmente en 2002 y después de muchas presiones por parte de Chevron para que se tramite el juicio en el Ecuador, el Juez ordenó que el caso debía ser tramitado en nuestro país por lo que se inició un proceso ante la Corte Superior de Sucumbíos, un año después, amparado en las disposiciones de la Ley de Gestión Ambiental.

Dentro de la sustanciación del caso en el Ecuador se realizaron 122 inspecciones judiciales en las áreas en donde operó Texaco; dadas las contradicciones entre los peritos de las partes la Corte ordenó un peritaje global que determinara las condiciones del suelo, las aguas del lugar y el costo de su reparación.

El proceso duró 20 años desde que se interpuso la demanda en Estados Unidos en la Corte de Nueva York en 1993 hasta que se consiguió la sentencia de última instancia el 12 de noviembre de 2013 dictada por la Corte Nacional de Justicia del Ecuador.

El demandado no rindió la caución debida y por lo tanto la sentencia se hizo ejecutable. Chevron intentó frenar esta ejecución mediante una decisión de Corte Suprema en los Estados Unidos pero no tuvo éxito y el Juez ecuatoriano emitió la orden de pago. La compañía no tiene activos en el Ecuador y tampoco tiene intenciones de pagar por lo que se recurrió a la justicia argentina para que se ordene el embargo de los activos que Chevron tiene en ese país por un total de 2 mil millones. También se ha intentado el cobro en Brasil y el Canadá.

Primera Instancia

En primera instancia se condenó a Chevron al pago de una cantidad multimillonaria para realizar trabajos de remediación ambiental y para indemnizar a las víctimas.

En el proceso la principal excepción de Chevron fue la falta de jurisdicción que tienen los jueces ecuatorianos para tramitar la causa ya que la compañía nunca operó en el Ecuador ni se domicilió en el país; también alegó falta de legítimo contradictor ya que Chevron es una persona completamente diferente a Texaco y que las operaciones contaminantes se realizaron en consorcio con Petroecuador. Por estas razones y demás vicios de nulidades Chevron pidió que se anule todo el proceso.

La Corte Provincial estableció su competencia basándose en: el Código de Procedimiento Civil (Art. 29 numeral 5) ya que el Ecuador fue el lugar donde ocurrieron los daños, en la Ley de Gestión Ambiental que da competencia exclusiva a la Corte Provincial del lugar donde ocurrieron los daños (Art. 42 inciso 2) y en lo que la Corte de Nueva York decidió cuando desechó la causa en base al foro no conveniente y que Texaco se sometería a la jurisdicción de las Cortes ecuatorianas.

Dentro de las excepciones también establecieron la inaplicabilidad de la Ley de Gestión Ambiental por el principio de irretroactividad de la ley, así como el hecho de que las regulaciones del debido cuidado ambiental no les podían ser exigidas por no existir ninguna norma que les obligara a hacerlo en el tiempo en que Texaco operó en el Ecuador.

Respecto al argumento de que Chevron no era responsable por la actividad de Texaco, los demandados presentaron un acta de fusión entre Keepep Inc. y Texaco, alegando que esta empresa es subsidiaria de Chevron, y, por lo tanto es una persona totalmente distinta a Chevron. Durante el proceso se probó que hubo una decisión directa de la directiva de la compañía matriz para realizar la fusión. Además durante todo el proceso actuaron funcionarios de Chevron, adiccionlamente los comunicados de prensa de la empresa anunciaban la fusión entre Texaco y Chevron y finalmente adoptó el nombre de Chevron Texaco Corporation. Después de la fusión la Corte consideró que Chevron sí sucedió en derechos y obligaciones a Texaco.

Continuando con las excepciones de Chevron, se alegó que se realizó una limpieza ambiental y como resultado de esa obra se firmó un acta de liberación de responsabilidad por lo que no se podía enjuiciar a Texaco por esta razón. La Corte hace un análisis del Acta y concluye que en ningún momento se priva de esta acción al pueblo ecuatoriano porque el texto dice que "Texpet se libera de responsabilidades presentes y futuras con el Gobierno Ecuatoriano y Petroecuador, a su nombre exclusivamente", como ninguno de los dos está iniciando la acción no se da lugar a esta excepción.

Chevron también alegó que ya hubo un juicio ante la Corte de Nueva York y por lo tanto no puede hacerse otro sobre el mismo hecho basándose en el principio de non bis in idem, pero en el análisis de la Corte se determinó que la decisión de desechar la causa por forum non conveniens no tiene efectos de cosa juzgada material, además de que en el fallo de la Corte de Apelaciones de Nueva York se ordena que se deseche la demanda pero con la condición de que Texaco se someta a la jurisdicción ecuatoriana.

Para establecer la responsabilidad de Texaco se analizó el contrato firmado en 1964, así como otras normas vigentes en el tiempo de la explotación con el fin de establecer si la contaminación fue en efecto una violación a la legislación y si puede ser sancionada. La Corte citó normas correspondientes al Código de Salud de 1971, la Ley de Hidrocarburos de 1971, la Ley de Aguas de 1972, concluyendo que la compañía estaba obligada a realizar una explotación responsable acorde con una tecnología y métodos que permitiera el cuidado a los recursos naturales; a pesar de que el tratamiento de residuos no estaba regulado, la afectación que estos producían a la naturaleza y su eliminación directamente al ambiente constituía una violación legal.

La Corte continúa con el análisis de la responsabilidad civil de la compañía y se estableció que Texpet nunca tuvo la voluntad manifiesta y positiva de causar daño, es decir, no existió dolo; no obstante, de otras pruebas se desprendió la existencia de culpa grave de parte de Chevron. Una de ellas es un oficio enviado el 21 de marzo de 1983 por el Gobernador de Napo dirigido al Gerente General de Texpet en donde expresa que las actividades de la empresa estaban contaminando a los ríos y esteros del Sector Shushufindi, esto causaba daños a la ecología y al sector agropecuario; a consideración de la Corte esto constituyó una muestra clara que la empresa tenía conocimiento sobre la contaminación que estaba ocurriendo y también que tenía la capacidad técnica para impedirlo, pero al no realizarlo se configuró una conducta culposa grave que es equivalente al dolo.

Texaco alegó que no fue su culpa que en la época de operaciones no existieran técnicas en el mundo que permitieran un tratamiento o reinyección de las aguas de formación, sin embargo la Corte analizó un libro escrito en 1962 que establecía las conductas, técnicas y el debido cuidado que debía tener una "buena empresa petrolera" para la disposición de aguas de formación, ya que éstas podían causar graves afectaciones en las aguas de ríos utilizados para consumo personal y para la irrigación de cultivos. Además los actores presentaron pruebas sobre una patente que tenía Texaco para el tratamiento de aguas residuales. En relación a estos hechos el juzgador hizo una comparación y equiparó la conducta que debía tener una "buena empresa petrolera" con la noción del "buen padre de familia" que recoge el Código Civil para establecer la culpa.

La responsabilidad de las operaciones, según Texaco, no recaía exclusivamente sobre la empresa sino sobre el consorcio y en mayor medida sobre Petroecuador que tenía un mayor porcentaje de las participaciones. No obstante, según se concluyó del análisis de la Corte sobre el documento “Convenio de Operaciones Conjuntas Napo” de 1965 firmado entre Texpet y Gulf, desde un inicio todas las operaciones se encargaron a la subsidiaria de Texaco y el convenio fue ratificado por CEPE cuando entró a formar parte del consorcio. La Corte también cita la cláusula 3.7 del contrato de 1964 en donde se establece que: “Quedará al completo y único arbitrio de Texaco los modos, los medios de llevar a cabo las operaciones que le correspondan de acuerdo al presente convenio, de modo que podrá explorar y explotar petróleo, gas y otros hidrocarburos similares en el área contratada”, por lo tanto, Texaco es responsable contractualmente por el manejo de las operaciones del área del contrato. Texaco en su petición de aclaración de esta sentencia pidió a la Corte que se pronuncie sobre un punto oscuro ya que se decía que el consorcio fue la operadora de la concesión, a lo que la Corte respondió que el consorcio era el titular y que la operadora era la empresa norteamericana.

La responsabilidad por daños ocasionados por Petroecuador, según lo establecido en la sentencia, fueron excluidos de esta demanda por tres razones: la primera fue que la demanda fue planteada contra Texaco únicamente y la empresa estatal no ha actuado en ninguna forma en el proceso ni ha podido defenderse; la segunda fue que los daños ocasionados por Petroecuador no forman parte de esta litis y podrán ser exigidos en un futuro y la tercera razón fue que la existencia de daños atribuibles a terceros no extingue la responsabilidad del demandado.

Una vez que fue demostrada la culpa de Texaco en la contaminación ambiental ocurrida en la Amazonía ecuatoriana era necesario establecer el real alcance de la afectación al ambiente por lo que se realizaron varios peritajes, propuestos tanto por la parte actora como por la demandada. Se calculó que el derrame de aguas de formación alcanzaban los 16 mil millones de galones, el área de las 880 piscinas sumadas alcanzaban los 7'392.000 metros cúbicos y que existían pruebas de una posible contaminación de las aguas subterráneas por las filtraciones de las piscinas.

Con relación al daño de rebote que causó la contaminación los demandantes solicitaron la reparación e indemnización a las personas por el grave deterioro en su salud debido a enfermedades como el cáncer, las patologías cutáneas, abortos, malformaciones genéticas, así como la indemnización justa por el impacto que sufrieron las comunidades indígenas cuando fueron desplazados de su territorio ancestral y la consecuente pérdida de identidad e integridad cultural. Sobre la pérdida de tierras se estableció en la sentencia que no tenían ningún derecho los habitantes ya que no existía título de propiedad alguno sobre esos territorios y que el reconocimiento como tierras ancestrales se dio después de los hechos que dieron origen al juicio; por otro lado, la pérdida de su cultura y tradiciones se dieron, a consideración de la Corte, por la interacción con las personas que vinieron a su zona a causa de la operación petrolera pero se concluyó que esto no causó ningún deterioro a los elementos de la naturaleza por lo que no es daño ambiental; el único daño que la Corte reconoció fue el desplazamiento forzoso de sus tierras y la disminución de los animales de caza que obligó a que se cambien sus costumbres. La sentencia estableció que hubo daño cultural pero no se cita la norma que lo respalda.

Dados los múltiples daños que existieron la Corte estableció un régimen de causalidad diferente para cada hecho, para los daños ambientales no fue necesario este análisis ya que su responsabilidad es de tipo objetiva, pero para llegar a establecer la responsabilidad fundada en los artículos del Código Civil sí lo fue. Para el caso de contaminación de las aguas se aplicó la teoría de la creación culposa del riesgo injustificado de un estado de peligro; mediante esta teoría se establece que cualquier daño tiene una relación causal directa con el estado de riesgo creado, por lo que la sola existencia del daño constituye el nexo causal.

Para que se pueda aplicar esta teoría de causalidad en las operaciones de Texpet se debían cumplir tres supuestos: (i) si las prácticas empleadas por Texpet configuraban un riesgo; (ii) si este riesgo creado ha sido innecesario; (iii) si la empresa no evitó o atenuó el riesgo pudiendo hacerlo.

Con relación al primer supuesto las actividades petroleras son industrias de alto riesgo económico, ecológico y humano por lo que requieren de un extremo cuidado; tan altos son sus riesgos de operación que nuestro legislador ha establecido responsabilidad objetiva en caso de daños al ambiente, en efecto por su naturaleza las operaciones de Texaco cumplen con el primer supuesto. El segundo y tercer supuestos, a criterio de la Corte se cumplen, ya que existía para esa época las técnicas y tecnologías necesarias para el tratamiento de las aguas de producción a la naturaleza, no obstante, la empresa deliberadamente optó por no aplicarlas y construir sus piscinas de tal manera que “el sistema estuviera diseñado para descargar al ambiente los desechos”. La empresa nunca adoptó las técnicas necesarias para disminuir el peligro, tomando un riesgo innecesario y evitable.

Para analizar la causalidad en los daños a la salud la Corte aplicó dos teorías desarrolladas en la jurisprudencia anglosajona. Estas son la teoría del factor sustancial y la de la causa más probable, lo que permite diferenciar una causalidad legal de la científica. Según esta teoría debe existir la posibilidad médica de por lo menos el 50% de que el daño se haya producido por cierta actividad y éste elemento dañino debe ser la causa principal que produjo el deterioro a la salud. Los químicos encontrados en las aguas cercanas a la zona de operación de Texpet corresponden a elementos que se encuentran junto con el crudo y se ha comprobado que son dañinos a la salud, por lo que la Corte consideró que las malas prácticas de Texaco llevaron a un deterioro grave de la salud de las personas.

Se encontró también relación causal en los daños culturales ocasionados a las comunidades indígenas ya que su vida estaba estrechamente ligada a la naturaleza y la afectación que sufrieron modificó de una manera considerable sus costumbres, perjudicando su identidad.

Respecto a la primera pretensión de la demanda que solicitaba “La eliminación o remoción de los elementos contaminantes que amenazan todavía al ambiente y la salud de los habitantes”, la Corte decidió que se debía dar un correcto tratamiento de los desechos existentes en las piscinas y fosas, así como la limpieza de las aguas y tierra contaminadas, pero consideró que no existe una necesidad ambiental probada en el expediente para ordenar la remoción de los elementos de infraestructura y maquinaria abandonada así como tampoco respecto a la exigencia de limpieza de las plantaciones, cultivos, calles, caminos y edificaciones.

La segunda pretensión solicitaba “la reparación de los daños ambientales causados, conforme lo dispuesto por el Artículo 43 de la Ley de Gestión Ambiental”, para lo cual se pidió: la ejecución, en las piscinas abiertas por Texaco, de trabajos para recuperar las características y condiciones naturales que el suelo y el medio circulante tuvieron antes de sufrir los daños; la contratación a costa de la demandada de personas o instituciones especializadas para que diseñen y pongan en marcha un plan de recuperación de la fauna y flora nativas; un plan para la regeneración de la vida acuática y un sistema para que se realice un mejoramiento y monitoreo de la salud de las personas afectadas.

En el considerando número décimo tercero la Corte se establecen las medidas de reparación que se deberán llevar a cabo, las cuales son de tres tipos: las principales, que sirven para reponer los recursos naturales; las medidas complementarias, que sirven para compensar la reparación que no se pueda lograr mediante las medidas principales; y las medidas de mitigación que deben ser aplicadas para disminuir y atenuar los daños que no pueden ser reparados.

Como parte de las medidas principales se ordenó un pago para la remediación de los suelos y como medidas complementarias se dio paso a la petición de la contratación a costa de la demandada de personas o instituciones especializadas para el desarrollo y ejecución de los planes solicitados para la recuperación de la flora y fauna nativa y la vida acuática. Como medida complementaria, la Corte ordenó la construcción a costa del demandado de un sistema de agua potable para la zona. Esto puede ser considerado como extra petita ya que ningún momento se pidió la construcción de este proyecto.

El deterioro a la salud y la pérdida de la cultura y costumbres de las comunidades indígenas se consideran elementos que no pueden ser totalmente restituidos por lo que se ordenaron algunas medidas de mitigación para solventar estos problemas. Al no ser posible individualizar los daños se ordenó crear un sistema de salud pública que trate los problemas derivados de la contaminación; dada la cantidad importante de muertes y personas enfermas por cáncer se consideró que ésta afección debía ser tratada con especial atención, por lo que al primer plan de salud a ser realizado se le aumentó una cantidad de dinero para que fuera invertida exclusivamente para el tratamiento de esta enfermedad. También se mandó a implementar un proyecto para rescatar las costumbres y tradiciones de la vida comunitaria de los pueblos indígenas y lograr una reafirmación étnica de los pueblos afectados.

La Corte consideró que durante todo el proceso los abogados de Chevron actuaron con mala fe procesal y se condenó a costas, además se impone el pago de daños punitivos equivalentes al 100% de los valores a pagar para la remediación. La condena en el Ecuador al pago de daños punitivos iría contra derecho porque no existe en nuestra legislación ninguna norma que prevea la posibilidad de imponerlos, sin embargo resolviendo la petición de ampliación de la sentencia, la Corte explica que los daños punitivos se han impuesto a pesar de que no existe una norma expresa que los ordene pero que debido a la necesidad de dictar una sentencia ejemplificativa se ha fundamentado en principios universales de derecho.

La sentencia también da la posibilidad de anular la condena a daños punitivos si Chevron ofrece una disculpa pública a los damnificados por las operaciones de Texpet.

En conclusión, la sentencia ordena los siguientes pagos:

1. Medidas reparatorias principales:
 - a. Seiscientos millones de dólares para la limpieza de aguas subterráneas; este valor se decidió con base en los valores establecidos por los peritos.
 - b. Cinco mil trescientos noventa y seis millones de dólares con ciento sesenta mil dólares para la limpieza de los suelos.
2. Medidas complementarias:
 - a. Doscientos millones de dólares para contratar a una empresa especializada para diseñar y poner en marcha un plan de recuperación de la fauna y flora nativas y la vida acuática, esta cantidad será dividida en montos de 10 millones de dólares anuales, por al menos 20 años o hasta que su presencia no sea necesaria.
 - b. Ciento cincuenta millones de dólares para la construcción de un acueducto para la zona.
3. Medidas de mitigación:
 - a. Mil cuatrocientos millones de dólares para implementar un sistema que solvete los problemas en la salud pública ocasionados por las malas prácticas de la demandada.
 - b. Ochocientos millones de dólares para que se inviertan en un programa de tratamiento de cáncer a las personas afectadas de la zona.
 - c. Cien millones de dólares para desarrollar un programa de recuperación y fortalecimiento de las costumbres, tradiciones y de reafirmación étnica de las comunidades indígenas afectadas; el proyecto tendrá una duración de 20 años.
4. Como daños punitivos se condenó a un pago equivalente al 100% del dinero que debía ser pagado para la remediación.
5. También se ordenó el pago adicional del 10% del monto de indemnizaciones al Frente de Defensa de la Amazonía por impulsar el proceso de daños ambientales.

Se dictaminó que estos montos sean entregados al Frente de Defensa de la Amazonía para que sea esta organización quien los administre mediante la creación de un fideicomiso para llevar a cabo la remediación ambiental ordenada en sentencia.

Segunda Instancia

Chevron inconforme con la sentencia de primera instancia apeló basado en que ha existido varios vicios que anulan el proceso, el principal: la falta de jurisdicción y competencia de los jueces ecuatorianos y falta de legítimo contradictor, ya que Chevron nunca ha actuado en el Ecuador y no es heredera de las obligaciones de Texaco. Según la demandada tampoco se formó la debida litis consorcio necesaria para resolver el fondo del proceso debido a que Petroecuador no actuó en este juicio; también argumentó que el juzgador no interpretó las pruebas con precisión y como consecuencia de esto las cantidades a pagar para los programas de remediación son irreales.

La empresa en su apelación además afirmó que el Juez ordenó el peritaje global únicamente para favorecer a los actores y que los datos recogidos en éste son incorrectos, manipulados y que los demás informes no muestran la realidad ya que estudios realizados por Texaco reflejan que no existe rastros de contaminación por hidrocarburos en las aguas sino que hay bacterias fecales y otras contaminaciones derivadas de las condiciones insalubres en las que viven las personas de la zona y las consecuentes afecciones a la salud proceden de esta situación que se suma a la desnutrición infantil y la poca ayuda médica que llega a la zona.

Igualmente alegó que es nulo el proceso debido a que hubo una acumulación indebida de acciones derivadas de las disposiciones del Código Civil y de la Ley de Gestión Ambiental; también alega que las disposiciones contenidas en la Ley de Gestión Ambiental se aplicaron retroactivamente; finalmente, la demanda debió ser rechazada desde un inicio debido a que existió cosa juzgada porque ya se tramitó la causa en Estados Unidos.

La Sala Única de Conjuces de la Corte Provincial de Sucumbíos fue quien se encargó de resolver esta causa. Sobre la competencia de la Sala hizo notar que ya hubo intentos de seguir un juicio en los Estados Unidos pero que fue desestimado con la condición de que Texaco se sometiera a la jurisdicción ecuatoriana para resolver la causa e inclusive fueron los mismos abogados de la empresa quienes buscaron se de esta decisión. Además esta decisión no constituye cosa juzgada ya que no se decidió un tema de fondo, por lo que se rechaza esa pretensión.

En sentencia se confirmó el fallo del juez a quo en lo que respecta a que Chevron es el legítimo contradictor en este juicio debido a que se fusionó con Texaco y por lo tanto asumió todas sus obligaciones. En relación a la prueba la Corte señaló que ratifica en todas sus partes la apreciación de la prueba realizada, es decir establece que los daños sí ocurrieron y que han sido probados y la responsable es efectivamente Texaco. También confirma los montos a pagar para realizar la remediación ambiental y aclara que el informe del perito que alegan tiene datos incorrectos no fue tomado en cuenta para dictar la sentencia por lo que las acusaciones de corrupción de aquel perito no tienen lugar.

Casación

La sentencia de segunda instancia también fue recurrida y se interpuso un recurso de casación ante la Corte Nacional de Justicia en la Sala Especializada de lo Civil, que fue resuelto en noviembre de 2013. La Corte casó parcialmente la sentencia dictada por la Sala Única de la Corte Provincia de Sucumbíos en relación a los daños punitivos que habían sido ordenados y debido a que estos no están contemplados en la legislación ecuatoriana, por lo que no procede las disculpas públicas y por consiguiente el pago por este concepto. Los problemas centrales alrededor de los cuales se desarrolla la decisión del caso son:

1. Falta de legitimación en causa

Chevron alega falta de legitimación en causa, considera que no está llamado a comparecer en juicio porque fue la compañía Texaco Inc. la que operaba en la época en que nace el conflicto, sin embargo, la corte ratifica lo establecido por el tribunal A-quo: Chevron se encuentra relacionada con Texaco por una fusión y por lo tanto la responsabilidad actual corresponde a Chevron.

2. Falta de Competencia

El recurrente alega la incompetencia del juez de instancia para juzgar actos de compañías extranjeras, respecto a lo cual la Corte resuelve que el juez es competente de acuerdo a la ley porque los hechos que se juzgan tienen lugar en territorio ecuatoriano.

3. Fraude Procesal

El recurrente solicita la nulidad de lo actuado por supuestas prácticas de corrupción, chantaje y falsificación de documentos, ante lo cual se sugiere el empleo de la vía penal para juzgar a las personas involucradas en estos supuestos actos.

4. Valoración de la prueba

El recurrente señala varios vicios alrededor de la valoración de la prueba, refiriéndose a las pruebas practicadas en el proceso; resalta su insuficiencia probatoria con respecto a los hechos imputados, es decir, el recurrente indica que los hechos que se le imputan no han sido probados por la contraparte e incluso se manifiesta, respecto a la falsedad de informes periciales que constan dentro del proceso.

Se desecha la causal porque la ley no le permite realizar una nueva valoración de la prueba y considera que los jueces que le precedieron, han realizado la valoración de la prueba según los principios de la sana crítica, adicionalmente resalta que el establecimiento del daño se encuentra probado con documentos públicos, informes periciales e incluso mediante testimonios.

5. Existencia de cosa juzgada

El recurrente alega haber suscrito un acta transaccional con el Estado ecuatoriano, cuya finalidad era precisamente la de prevenir un litigio eventual y mediante este instrumento el Estado ecuatoriano liberó a la petrolera de responsabilidades futuras.

Se resolvió que el acta suscrita entre el Estado y la petrolera no tiene efecto erga omnes porque la transacción celebrada sin los colectivos cuyos derechos han sido afectados no los vincula y no surte efecto de cosa juzgada oponible a ellos.

6. Irretroactividad de la Ley

El recurrente señala que las normas sustantivas y adjetivas que posibilitan la existencia del litigio que se lleva a cabo entraron en vigencia con posterioridad a los hechos ocurridos y que fundamentaron la presentación de la demanda.

En sentencia se estableció que si bien la norma referida entró en vigencia con posterioridad a los hechos, los derechos vulnerados se encontraban garantizados constitucional e internacionalmente y existían normas aplicables a un proceso de esa naturaleza.

7. Prueba de la Culpa

El recurrente manifiesta que no se ha establecido la existencia del elemento subjetivo de la responsabilidad en el presente caso, no obstante, la Corte ratifica que el régimen de responsabilidad en el caso de daño ambiental es objetivo.

8. Daños Punitivos

El recurrente alega que se le ha condenado a daños punitivos sin haber sido solicitado por las partes y sin estar contemplado en la legislación ecuatoriana.

La Corte resuelve otorgar la razón al recurrente en razón de que nuestro sistema no preveía las normas de daño punitivo y por esto casa parcialmente la sentencia. El daño punitivo no es una categoría de daño reconocido en nuestro país, por lo tanto, no podía ser considerada como parte de la condena; este hecho fue rectificado en la sentencia de casación, motivo por el cual el monto de la indemnización por concepto de daños generados se redujo.

Una de las principales razones por las cuales la Corte Nacional de Justicia desestima parcialmente las peticiones de Chevron Company es porque sus alegaciones a pesar de constar expresamente en el recurso de casación, carecen de fundamentación suficiente, puesto que se limita a enumerar las normas jurídicas que considera vulneradas.

La sentencia realiza de una manera profunda, pero limitada un análisis, sobre la reparación integral, separando los daños civiles de los daños ambientales y por lo tanto la responsabilidad y los límites que los mismos generan, tales como reparaciones a la colectividad, medidas primarias y secundarias en cuanto a la remediación que no podrá realizarse de manera inmediata, y por tanto, la compensación de las pérdidas provisionales de recursos.



Con el apoyo de:



ENVIRONMENTAL
LAW • INSTITUTE®