



Volumen 7, Número 2, Año 2024

# REVISINOVO

En este segundo número del séptimo volumen de Revisinovo, titulado "Redefiniendo Límites: Desafíos Globales y Respuestas Locales en el Mundo Contemporáneo", nos sumergimos en el análisis de cómo las problemáticas globales se encuentran con soluciones y estrategias a nivel local. En un contexto donde las fronteras entre lo global y lo local se vuelven cada vez más difusas, esta edición ofrece una colección de artículos que examinan la interacción entre las grandes tendencias mundiales y las respuestas que surgen desde las comunidades, los gobiernos locales y las organizaciones.

**Revisinovo | Revista Científica Digital**

**ISSN: 2953-6537**

**Dirección: Quito, Calle 6 de Diciembre y Vicente Ramón Roca, Ecuador**

**Teléfono: +593 32980212**

**Correo Electrónico: gerencia@revisinovo.es**

**Sitio Web: www.revisinovo.es**

**Redes Sociales:**

**Facebook | Twitter | LinkedIn**

**Política de Acceso Abierto:** Todos los artículos están disponibles bajo una licencia Creative Commons Attribution 4.0 International (CC BY 4.0).

**Archivos Seguros:** Integrado en los sistemas LOCKSS y CLOCKSS para la preservación digital.

**Privacidad y Protección de Datos:** Cumplimos con los más altos estándares internacionales de protección de datos.

**Received: 2024-03-17 | Reviewed: 2024-04-16 | Accepted: 2024-05-27 | Online First: 2024-07-10 |**

**Published: 2024-07-31 | Pages: 153-168**



**Eficacia de los procedimientos administrativos en procesos de protección y preservación de derechos de la naturaleza en Ecuador**

**Effectiveness of administrative procedures in processes of protection and preservation of rights of nature in Ecuador**

Rojas Vargas Wilmer Danilo <sup>1</sup>: <https://orcid.org/0009-0005-5163-8762>; wrojas4@indoamerica.edu.ec  
Ricardo Hernán Salazar Orozco <sup>2</sup> <https://orcid.org/0000-0003-0991-4063>, ricardosalazar@uti.edu.ec

<sup>1</sup> Universidad Tecnológica Indoamérica, Ambato, Ecuador

<sup>2</sup> Universidad Tecnológica Indoamérica, Ambato, Ecuador

**Resumen:** Este artículo indaga la efectividad de los procedimientos administrativos para proteger los derechos de la naturaleza en Ecuador, país que otorga legalmente dichos derechos. A pesar de su avanzada legislación, se han observado vulneraciones significativas, señalando desafíos en su sistema de protección. El estudio analiza estas brechas y propone mejoras, dado el contraste entre la ley y su aplicación, limitada por obstáculos que reducen su efectividad. Se evidencian infracciones a los derechos de la naturaleza, sugiriendo una falta de eficacia en la salvaguarda administrativa. La investigación se enfoca en evaluar la aplicación de las leyes, identificar barreras de implementación y sugerir soluciones basadas en buenas prácticas. Se adopta una revisión bibliográfica rigurosa, incluyendo legislación, políticas, jurisprudencia y estudios previos, permitiendo un análisis holístico del marco legal y su aplicación, proporcionando una sólida comprensión de los procedimientos administrativos y su efectividad en la protección de los derechos de la naturaleza en Ecuador.

**Palabras clave:** Derechos de la naturaleza, procedimientos administrativos, protección de la naturaleza, preservación, restauración

**Abstract:** This article investigates the effectiveness of administrative procedures to protect the rights of nature in Ecuador, a country that legally grants such rights. Despite its advanced legislation, significant violations have been observed, pointing to challenges in its protection system. The study analyzes these gaps and proposes improvements, given the contrast between the law and its application, which is limited by obstacles that reduce its effectiveness. Infringements of the rights of nature are evidenced, suggesting a lack of effectiveness in administrative safeguards. The research focuses on evaluating law enforcement, identifying barriers to implementation and suggesting solutions based on best practices. A rigorous literature review is adopted, including legislation, policies, jurisprudence and previous studies, allowing for a holistic analysis of the legal framework and its application, providing a solid understanding of administrative procedures and their effectiveness in protecting the rights of nature in Ecuador.

**Keywords:** Administrative procedures, protection of nature, preservation, restoration, rights of nature

## **INTRODUCCIÓN**

Desde un punto de vista general, un procedimiento administrativo es el conjunto de acciones y decisiones que realiza una entidad administrativa, por ejemplo, un ministerio o agencia gubernamental, para cumplir con sus funciones y responsabilidades. En el contexto de la protección y preservación de los derechos de la naturaleza, los procedimientos administrativos pueden incluir acciones como la realización de evaluaciones de impacto ambiental, la concesión o negación de permisos para actividades que pueden afectar al medio ambiente, y la implementación de medidas de mitigación y reparación en caso de daño ambiental (Barnes, 2019).

La eficacia de estos procedimientos se evalúa en términos de si están logrando sus objetivos previstos, que en este caso serían la protección y preservación de los derechos pertenecientes a la naturaleza. Esto implica examinar si las decisiones y acciones tomadas a través de estos procedimientos están evitando el daño a la naturaleza, mitigando los impactos negativos cuando ocurren, y asegurando la reparación y restauración del ambiente natural cuando se produce un daño.

Como antecedente se conoce que, Ecuador es un país pionero a nivel mundial en el reconocimiento de los derechos de la naturaleza. Su Constitución aprobada en 2008, posicionó al país en el foco internacional al establecer un precedente en la legislación ambiental al reconocer ciertos derechos a la naturaleza y establecer un modelo de pensamiento biocéntrico. Esto ha marcado una clara diferencia en la forma en que se entienden y manejan las cuestiones ambientales.

El impacto de este tema radica en el hecho de que, aunque el reconocimiento de derechos para la naturaleza en la Constitución del Ecuador fue un hito, aún persisten desafíos significativos en la eficacia de los procedimientos administrativos y judiciales que protegen y preservan estos derechos. La Constitución del Ecuador (CRE, 2008), establece varios artículos (Art. 71, 72, 277, 406, 414) que garantizan los derechos de la naturaleza y definen la responsabilidad del Estado en su protección.

Por su parte, el Código Orgánico General de Procesos (COGEP, 2015), en su artículo 30 reconoce la naturaleza como sujeto procesal, lo que le otorga capacidad para ser parte de procedimientos legales. Por otro lado, el Reglamento al Código Orgánico del Ambiente (2017), en sus artículos 813, 823 y 830, establece mecanismos para la reparación de daños ambientales y sanciones para quienes infrinjan las normas ambientales.

Como problemática se observa que, pese a este marco jurídico robusto, hay evidencia de dificultades en la implementación de estas normas, especialmente en lo que respecta a la minería ilegal y otros impactos ambientales negativos (Barba et al., 2020). Esto indica una brecha entre el marco normativo existente y su implementación efectiva en la protección de los derechos de la naturaleza.

Existe varias razones para esta brecha, incluyendo la desidia de los gobernantes en el cumplimiento de las normas medioambientales, la limitada experiencia en derecho ambiental, y la insuficiente interpretación y aplicación de las normas ambientales desde una perspectiva adecuada al derecho ambiental.

La justificación de este estudio radica en la importancia de llenar este vacío en la comprensión de cómo se pueden mejorar los procedimientos administrativos para garantizar la eficacia de

la protección y preservación de los derechos de la naturaleza en Ecuador. A pesar de tener un marco normativo que reconoce los derechos de la naturaleza, se ha evidenciado que la implementación y cumplimiento de estas normas es un desafío constante.

Este estudio parte de una revisión bibliográfica exhaustiva de la legislación existente y su implementación, así como de las barreras y desafíos identificados, con el fin de aportar a la generación de una base sólida para mejorar la eficacia de los procedimientos administrativos en la tutela de los derechos de la naturaleza en Ecuador. Este enfoque proporcionará una perspectiva crítica y un entendimiento más profundo de los desafíos y oportunidades en este campo.

Para llevar a cabo un análisis crítico de la efectividad de los procedimientos administrativos en procesos de protección y preservación de derechos de la naturaleza en Ecuador se emplea un tipo de investigación descriptiva bajo un enfoque cualitativo y un diseño de investigación no experimental de tipo inductivo. Se busca analizar a fondo la aplicación del marco normativo que rige este tipo de procedimientos con el fin de dilucidar si el tipo de protección que reciben los bosques protectores es eficiente debido a hacer efectivo los derechos reconocidos a la naturaleza; a su vez, determinar la eficacia de los procesos de protección.

Para discernir la información relevante para el objeto de este estudio se emplea revisión bibliográfica debido a lograr una búsqueda exhaustiva de normativa, jurisprudencia, doctrina en repositorios jurídicos, bases de datos jurídicas, bibliotecas digitales, revistas especializadas y otras fuentes de información pertinentes relacionadas con el marco de protección y preservación de los bosques protectores.

## **MATERIALES Y MÉTODOS**

En el estudio titulado "Eficacia de los procedimientos administrativos en procesos de protección y preservación de derechos de la naturaleza en Ecuador", se adoptó un enfoque cualitativo de investigación. Esta elección metodológica se basó en la necesidad de desentrañar y comprender a profundidad los aspectos jurídicos, interpretativos y contextuales relacionados con la eficacia de dichos procedimientos administrativos en la salvaguarda de los derechos naturales en el entorno ecuatoriano.

Con el objetivo central de describir y esclarecer cómo operan, se aplican y se interpretan los procedimientos administrativos en cuestión, la investigación se configuró como descriptiva. Este enfoque ofreció un panorama detallado de las particularidades, retos y potenciales áreas de mejora en los procedimientos empleados para proteger y preservar los derechos de la naturaleza en Ecuador.

El diseño no experimental transversal fue seleccionado, permitiendo analizar el fenómeno tal y como se presenta en un momento específico, sin la intervención o manipulación de variables. De este modo, se garantizó una representación auténtica y objetiva del estado actual de la eficacia de los procedimientos administrativos en cuestión.

Para recabar la información pertinente, se empleó la técnica de revisión bibliográfica. Esta revisión comprendió una diversidad de fuentes documentales: leyes y regulaciones nacionales, jurisprudencia relevante, artículos académicos, así como tratados y convenios internacionales que tocaran la temática de derechos de la naturaleza y la administración jurídica en torno a ello.

Se establecieron criterios específicos de inclusión y exclusión para garantizar la pertinencia y calidad de las fuentes. Entre los criterios de inclusión se consideraron: (1) Documentos emitidos entre 2020 y 2023, para asegurar la relevancia y contemporaneidad; (2) Fuentes que abordaran directamente la normativa ecuatoriana y regulaciones internacionales en relación a la protección y preservación de derechos naturales; y (3) Textos avalados por instituciones académicas o jurídicas de renombre. En contraposición, se excluyeron aquellos documentos que: (1) No estuvieran directamente relacionados con el ámbito de estudio; (2) No contaran con respaldo académico o jurídico; y (3) Estuvieran escritos en idiomas que no fueran el español sin traducciones confiables.

Los descriptores utilizados para optimizar la búsqueda bibliográfica fueron: "Procedimientos administrativos en Ecuador", "Derechos de la naturaleza", "Normativas de protección ambiental en Ecuador", "Eficacia procedural" y "Regulaciones internacionales sobre derechos naturales". Gracias a esta metodología, se obtuvo un análisis estructurado y profundo sobre la eficacia de los procedimientos administrativos en la defensa de los derechos de la naturaleza en el marco jurídico ecuatoriano.

## **RESULTADOS Y DISCUSIÓN**

### **La naturaleza como sujeto de derechos**

A nivel global, Ecuador ha obtenido reconocimiento por consagrarse en su constitución derechos para preservar y restaurar la naturaleza. Este hecho surge de la visión cultural indígena de la pacha mama y la idea del buen vivir, donde la naturaleza se considera un participante activo en la vida cotidiana. Esta concesión se encapsula en el último apartado del artículo 10 de la Constitución ecuatoriana, que establece que "[l]a naturaleza será el objeto de aquellos derechos que la Constitución le otorgue" (CRE, 2008).

Este mandato entraña un reconocimiento categórico que hace de la naturaleza un objeto de derechos otorgados. Esto, a diferencia de las entidades humanas o corporativas, que se consideran sujetos de derechos. Sin embargo, en lo que respecta a los derechos de la naturaleza, el Tribunal Constitucional ha afirmado que, "resguardan ecosistemas y métodos naturales para su valor inherente, de esta forma se ordenan con el derecho humano a un entorno sano y ecológicamente equilibrado. Los derechos de la naturaleza, como todos los derechos constitucionales, son totalmente exigibles" (Sentencia: No. 1149-19JP/21, 2021).

El objetivo de esta investigación es evaluar la efectividad de los procedimientos administrativos en el resguardo y preservación de los derechos de la naturaleza en Ecuador, y cómo estos se entrelazan con la ecología, la política y los derechos durante la transición hacia nuevos acuerdos legales y actitudes humanas. En particular, la investigación se enfoca en la necesidad de transformaciones en la mentalidad humana para promover un futuro próspero para la mayoría de los seres vivos y minimizar las crisis en los ecosistemas.

Esta investigación aporta al debate académico al explorar varias propuestas legales que ofrecen una perspectiva plural y decolonial, en contraposición a la racionalidad predominante de la actual tradición jurídica, que se encuentra arraigada en el pensamiento eurocentrífugo. De esta manera, la investigación subraya la importancia de varias propuestas que han surgido en América Latina, especialmente en Ecuador y los Andes, así como de los movimientos sociales. Estas propuestas son relevantes porque sugieren una alternativa viable, impulsando la transición hacia un nuevo modelo de desarrollo y de transformación institucional (Borràs, 2023).

Siguiendo esta línea de argumentación, se exploran las posibles interacciones benéficas entre las narrativas que engloban el Antropoceno y las nuevas formas legales propuestas desde el biocentrismo. De esta forma, la idea del derecho de la Tierra, inspirado en los derechos de la Naturaleza, proporciona un marco legal plural favorable para el bienestar humano y planetario, contribuyendo a la transición hacia la era del "Ecoceno". La importancia de este nuevo tipo de relación con los seres vivos y la reducción de los impactos de las crisis en los ecosistemas se destaca como un elemento fundamental de esta nueva concepción de "soberanía" de la vida (Borrás, 2023).

El término de Antropoceno fue encajado por el geólogo Antonio Stoppani en 1873 y acreditado por el biólogo atmosférico y Premio Nobel de Química Paul J. Crutzen, es crucial para esta investigación. Esta era se identifica como el período en el que la humanidad se convirtió en el principal factor de la degradación planetaria. Se sostiene que, en los últimos tres siglos, la influencia humana sobre el medio ambiente ha crecido de manera exponencial, especialmente debido a las emisiones antropogénicas de dióxido de carbono, que pueden alterar el clima global y modificar el comportamiento natural del planeta a futuro (Borrás, 2023).

Siguiendo este hilo, el investigador Crutzen propuso en 2005 que un espectador externo del planeta, tras rastrear su evolución durante eones, percibiría alteraciones peculiares en los últimos años y las atribuiría al impacto humano. Crutzen sostiene que dicho observador sin dudarlo denominaría a esta nueva era "Antropoceno", o sea, la época del hombre (Borràs, 2023).

Al analizar el término "Antropoceno" y su evolución desde Stoppani en el siglo XIX, encontramos que durante el siglo XX surgieron intentos de destacar el carácter extraordinario de nuestra época. En la primera mitad del siglo XX, Vladímir Vernadski planteó la teoría de que los humanos y otros seres vivos desempeñan un papel crucial en la formación del planeta, y propuso la denominación "noosfera", es decir, el "reino del pensamiento". No obstante, la "noosfera" difiere del Antropoceno, puesto que la primera apuesta por el potencial humano, mientras que el segundo tiene una connotación negativa (Borràs, 2023).

El concepto de límite biofísico simboliza los procesos vitales para la estabilidad terrestre. El exceder estos límites pone en riesgo la habitabilidad del planeta, surgiendo múltiples debates teóricos y epistemológicos que buscan opciones conceptuales factibles al binomio moderno Naturaleza/sociedad. Esta tendencia, llamada "giro antropológico", procura justificar la necesidad de superar el Antropoceno, debatiendo la necesidad de que disciplinas como la antropología trasciendan al Anthropos y explorar una antropología más allá de lo humano (Borràs, 2023).

Durante la crisis de COVID-19, surgió la idea del "Ecoceno", que aspira a establecerse como una opción viable y sostenible ante el sufrimiento en vida. Esta "era" se orienta en la vida y en la armonía de todas las formas de vida, distanciándose del término "Antropoceno", que se centra en el efecto de la dominación humana y la destrucción del planeta. Este nuevo concepto supera el aspecto geológico para situarse en el ámbito ontológico y cosmológico, con el objetivo de transmitir que la vida es factible en todas sus manifestaciones (Lloredo, 2022).

A pesar de que Ecuador es uno de los escasos países que ha consagrado los derechos de la naturaleza en su Constitución, es necesario destacar que existen otras naciones que otorgan protección a la naturaleza mediante distintos mecanismos. Así, México, España y Perú incorporan en sus constituciones el derecho humano a un ambiente saludable con la

consiguiente responsabilidad de reparación por el daño ambiental causado; en tanto, el Tribunal Constitucional de Colombia otorgó derechos a ecosistemas de la Amazonía y al río Atrato.

De igual manera, diversos estados federados de Estados Unidos han concedido derechos a los ecosistemas, como el estado de Pensilvania; por su parte, Nueva Zelanda ha brindado derechos legales al río Whanganui; también Australia y la India han reconocido derechos a sus ríos; de manera similar, Bangladesh mediante su Corte Suprema declaró que todos los ríos del país poseen derechos legales. No obstante, ninguna legislación mundial ofrece el reconocimiento que dispone Ecuador al estipular que la naturaleza tiene derechos constitucionales como entidad única (Fontirroig, 2020).

La administración pública en Ecuador tiene un papel crucial en la aplicación y supervisión de las políticas ambientales. Sin embargo, a pesar de las regulaciones existentes, la implementación eficaz de las políticas de protección de la naturaleza sigue siendo un desafío debido a la falta de coordinación entre agencias gubernamentales y la falta de sanciones significativas para los infractores. El sistema legal ecuatoriano reconoce los derechos de la naturaleza y establece procedimientos administrativos para proteger estos derechos. Sin embargo, la eficacia de estos procedimientos es cuestionada por la continua degradación ambiental y la explotación de recursos naturales (Gómez, 2021).

Además, la efectividad de los procedimientos administrativos en la protección de los derechos de la naturaleza también puede verse afectada por la corrupción y la falta de transparencia en la administración pública. La corrupción puede socavar la implementación efectiva de las políticas de protección de la naturaleza, lo que a su vez puede tener efectos negativos en la preservación del medio ambiente, la eficacia de los procedimientos administrativos en la protección y preservación de los derechos de la naturaleza también puede verse influida por el nivel de conciencia y compromiso del público. Un público bien informado y comprometido puede ejercer presión sobre la administración pública para que aplique y haga cumplir eficazmente el régimen de protección previsto para la naturaleza. Por lo tanto, la educación y la sensibilización del público son aspectos esenciales para mejorar la eficacia de los procedimientos administrativos en la protección y preservación de los derechos de la naturaleza en Ecuador (Maldonado & Yáñez, 2020)

### **Derecho a la conservación y restauración**

El enfoque biocéntrico al derecho de un ambiente equilibrado y saludable, no rechaza la propiedad que los individuos tienen de este derecho, ni ignora las repercusiones que estos pueden padecer en relación con otros derechos humanos a causa de los daños ambientales. Lo que la Constitución postula en su artículo 14 es una reinterpretación de la salud, la armonía y la sustentabilidad del medio ambiente, percibiendo de forma correcta al ser humano como una parte integrante de este; y a la naturaleza como valiosa en sí misma, más allá de su función utilitaria (Barba et al., 2020).

En este escenario, los derechos esenciales de los individuos, las colectividades y las poblaciones se encuentran seriamente en peligro cuando los derechos de la naturaleza son ignorados de forma desmedida, exorbitante e irracional. Por ende, acciones como la contaminación excesiva del aire, agua y tierra, la erosión, la sequía u otros efectos derivados de la intervención humana en la naturaleza tienen efectos ineludibles en el disfrute de derechos como la salud, la vida, la integridad personal, el acceso al agua, a la alimentación y otros derechos económicos, sociales y culturales. En definitiva, estas violaciones impactan diversos aspectos de la vida humana, abarcando sus múltiples dimensiones. Además, el mandato

constitucional 66 establece el derecho a un ambiente libre de contaminación, puesto que la polución es una de las formas de intervención humana en el medio ambiente que acelera su deterioro, volviéndolo inadecuado tanto para la misma especie humana como para otras formas de vida. Este precepto constitucional se encuentra alineado con los instrumentos internacionales ideados para atenuar los efectos de la contaminación, como la Convención de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y el Protocolo de Kioto, a los cuales Ecuador es firmante (Barba et al., 2020).

Considerando las reflexiones y la información científica disponible acerca del Bosque de Protección Los Cedros, es lógico deducir que este ecosistema está interconectado y contribuye a la conservación de un ambiente saludable para las comunidades vecinas. Este entendimiento incluye tanto la dimensión individual como colectiva del derecho a un medio ambiente saludable. En consecuencia, todas las actividades humanas, incluyendo las actividades productivas que implican la utilización directa de los recursos naturales, deben adherirse a las disposiciones de la Constitución y de los instrumentos internacionales que rigen la protección del medio ambiente. En consecuencia, las instituciones gubernamentales tienen la responsabilidad de formular regulaciones ambientales y políticas públicas que supervisen dichas actividades, garantizando el cumplimiento de los estándares constitucionales de protección ambiental y los derechos inherentes a la naturaleza (Resolución: No. 1149-19-JP/21, 2021).

El derecho a involucrarse en asuntos de interés público se halla intrínsecamente vinculado al derecho a ser consultado. Para asegurar el disfrute efectivo y ejercicio de ambos derechos, la Constitución propone varias formas de consulta que pueden referirse específicamente a temas ambientales.

Aunque estas consultas poseen ciertos rasgos en común, cada una tiene su propia esencia, alcance y consecuencias. Por ejemplo, el artículo 57 de la Constitución delinea dos tipos de consultas. La primera clase, indicada en la sección 7 del artículo, se centra en la consulta previa, libre e informada acerca de los proyectos y programas relacionados con la exploración, explotación y venta de los recursos no renovables localizados en las tierras de las comunidades afectadas. Esta consulta tiene como meta evaluar los potenciales impactos ambientales, sociales y culturales. Además, el artículo 57, párrafo 17, establece la consulta prelegislativa, que se aplica a las acciones legislativas y administrativas que puedan afectar a los derechos colectivos. Estas consultas han sido analizadas por el Tribunal Constitucional en varias resoluciones, entre ellas las nº 20-12-IN/20, 3-15-IA/20 y 22-18-IN/21, especialmente en relación con las comunidades indígenas.

Una alternativa a la consulta expresada en el artículo 104 de la Constitución es la consulta pública. Este mecanismo de participación democrática puede ser implementado por el líder nacional, las autoridades autónomas descentralizadas y la población. En dicha consulta, la ciudadanía demuestra su respaldo o disconformidad a una propuesta plebiscitaria o un referéndum, mediante un proceso electoral de nivel regional o nacional. Las pautas para estas consultas, en lo que respecta a la extracción de recursos naturales no renovables, se han fijado en resoluciones como la No. 9-19-CP/19, 10-19-CP/20, 6-20-CP/20, 1-21-CP/21, entre otras.

El fragmento 398 de la Constitución rige la consulta medioambiental, la cual se aplica a cualquier resolución o permiso gubernamental que pueda afectar el medio ambiente. El tribunal ha establecido ciertos estándares para esta consulta en la resolución No. 22-18-IN/21. Esta modalidad de consulta será analizada más a fondo en la próxima sección.

Estos distintos métodos de consulta conviven en la Constitución como manifestaciones palpables del derecho universal de ser consultado. En términos más sencillos, la Constitución confirma un derecho general de consulta que incluye múltiples mecanismos de participación ciudadana, de los que se desprenden derechos específicos como las consultas a los pueblos y nacionalidades indígenas contempladas en el artículo 57 o la consulta ambiental del artículo 398.

El tribunal ha aclarado que tanto la consulta ambiental (art. 398 CRE) como la consulta previa, libre e informada art. 57.7 CRE "intentan incluir a los beneficiarios en los procesos de toma de decisiones y en las decisiones que conciernen a proyectos que afectan el territorio o el ambiente, respectivamente. Por ende, para ambos derechos, cada uno con sus propias peculiaridades, es crucial el acceso continuo, gratuito y libre a la información sobre los proyectos, la participación social en la toma de decisiones, la consulta y la aplicación de normas que puedan favorecer el ejercicio de derechos" (CRE, 2008).

En el caso analizado, el tribunal observa que no es apropiado evaluar la consulta pública (art. 104 CRE), como incorrectamente lo hizo la Sala Multicompetente de la Corte Provincial, ni las consultas establecidas en el artículo 57 de la Constitución, dado que la demanda del GAD de Cotacachi se refiere al artículo 398 de la Constitución y no a la infracción de derechos colectivos.

Según lo indicado por el MAAE, la ENAMI EP y la empresa Cornerstone, la resolución de segunda instancia confundió los tipos de consulta, imponiendo requisitos propios de la consulta pública, establecida en el artículo 104 de la Constitución y regulada en el Código de la Democracia, a la consulta ambiental. Por ende, el tribunal establecerá los estándares constitucionales para la realización de la consulta ambiental y determinará si en el caso específico se cumplieron con los mismos (Resolución: No. 1149-19-JP/21, 2021).

El párrafo 398 de la Constitución describe la consulta ambiental de la siguiente manera: Cualquier decisión o permiso gubernamental que pueda afectar el medio ambiente será sometido a consulta a la comunidad, la cual será informada debidamente y a tiempo. La entidad encargada de la consulta será el Estado. La ley regulará la consulta previa, la participación ciudadana, los plazos, el consultado y los criterios de valoración y objeción sobre la actividad consultada. El Estado evaluará la opinión de la comunidad de acuerdo con los criterios establecidos en la ley y los instrumentos internacionales de derechos humanos. Si el proceso de consulta resulta en una oposición mayoritaria de la comunidad correspondiente, la decisión de implementar o no el proyecto será adoptado a través de una resolución debidamente fundamentada de la autoridad administrativa superior correspondiente, en conformidad con la ley (Pineda & Vilela, 2020).

El sujeto de derecho a la consulta ambiental o consultado: El artículo 398 consagra la titularidad colectiva de la consulta ambiental, mencionando específicamente a "la comunidad". La titularidad de este derecho recae en la comunidad o comunidades, sin importar su etnidad, cuyo entorno pueda ser afectado por cualquier decisión o permiso estatal. Para que una comunidad, ya sea rural o urbana, sea sujeto de consulta ambiental no se exige que tenga un título de propiedad, ni que se tenga reconocimiento estatal a través de algún registro. Solo se requiere que la decisión o permiso estatal, tal como lo indica la Constitución, "pueda afectar el ambiente". Las consultas ambientales, y en general cualquier consulta, no deben concebirse como un mero trámite, sino que deben asegurar la participación informada, efectiva y oportuna de las comunidades o personas que podrían verse afectadas por decisiones o permisos estatales en temas medioambientales.

La consulta ambiental implica un proceso de intercambio de información, reflexión, diálogo y negociación entre el Estado y la comunidad, a través del cual el Estado informa a la comunidad sobre una decisión o permiso que puede tener impactos ambientales, recibe la opinión de la comunidad y, basado en esta, toma una decisión final. El derecho a la consulta ambiental se materializa en un proceso que se desarrolla en varias etapas, desde la planificación, diseño, ejecución y evaluación de la consulta, hasta la implementación de la decisión tomada por el Estado. En este sentido, el derecho a la consulta ambiental se inscribe en un proceso de toma de decisiones, en el cual el Estado y la comunidad mantienen un diálogo constante y fluido.

En este diálogo, el Estado debe facilitar y garantizar la participación efectiva de la comunidad, asegurando que esta tenga acceso a toda la información necesaria y que pueda formular sus opiniones de manera informada. El tribunal considera que el proceso de consulta ambiental es un instrumento de democracia participativa que busca garantizar la participación ciudadana en la toma de decisiones que puedan tener impactos ambientales. En este sentido, el Estado tiene la obligación de garantizar el derecho a la consulta ambiental y, al mismo tiempo, de respetar el principio de precaución, evitando la toma de decisiones que puedan generar daños irreversibles al medio ambiente.

## **Procedimientos de protección**

### **Derecho a la restauración**

La Carta Magna salvaguarda los derechos de la naturaleza, asegurando su preservación y regeneración; esto no es opuesto a la utilización de los recursos naturales, siempre y cuando se efectúe de forma provechosa para la sociedad y de manera equitativa, sostenible y perdurable (Resolución No. 22-18-IN/21, 2021). Indudablemente, al otorgar derechos a la naturaleza, se precisa un mecanismo que garantice su concreción. En el panorama ecuatoriano, estos procedimientos otorgan capacidades de reparación a la naturaleza. Según el artículo 72 de la Constitución de 2008, "[l]a naturaleza tiene derecho a la restauración", el cual es independiente de la responsabilidad del Estado y de los organismos físicos o jurídicos de retribuir a las personas y comunidades que dependen de los sistemas naturales afectados. Este derecho ha sido reforzado por otros apartados constitucionales (por ejemplo, los artículos 396, 397 y 398) y ha sido sujeto de desarrollo legislativo.

Los fundamentos iniciales para la restauración de la naturaleza se establecieron en la Ley Ambiental 37 de 1999, pero su marco regulatorio actual se encuentra en el Código Orgánico Ambiental de 2017. En contraste, Chile presenta una situación conceptualmente variada. A pesar de las modificaciones que han propiciado la formación de tribunales ambientales, el régimen de responsabilidad por daño ecológico en Chile conserva componentes estructurales desde la promulgación de la Ley de Bases Generales del Medio Ambiente (Ley 19.300) en 1994. Dado el lapso transcurrido y la aceptación de los derechos de la naturaleza en un contexto comparativo, en Chile se ha sugerido la necesidad de otorgar a la naturaleza una subjetividad similar a la que se estableció en Ecuador.

Si bien las características de esta subjetividad pueden variar considerablemente, el aspecto vinculado al derecho de la naturaleza a la restauración se puede vislumbrar al contrastarlo con el sistema chileno de resarcimiento del daño ambiental (Moya, 2023). De hecho, Chile no ha estado ajeno a ciertas técnicas empleadas en el derecho de la naturaleza a su recuperación. Al contrario, ha instituido mecanismos orientados en la misma dirección, a través de mandatos legales diversos. El primero corresponde a la idea de responsabilidad, consagrada en la ley. El segundo, al principio de deber, respaldado por los fallos judiciales. A diferencia de los derechos

de la naturaleza, cada una de estas técnicas no tiene un estatus constitucional, siendo legales y, en su mayor parte, jurisprudenciales. Sin embargo, tienen la capacidad de cumplir funciones análogas o compensatorias a las pretendidas con el reconocimiento de una personificación, lo que reduce la necesidad de adoptar dicha subjetividad a nivel constitucional (Moya, 2023).

### **La naturaleza como sujeto procesal**

Para garantizar los derechos de la naturaleza, es crucial que esta entidad tenga representación legal. De este modo, el Código Orgánico General de Procesos (COGEP) en su artículo 30, acepta que la naturaleza puede ser parte demandante en un litigio (2015b). Además, la Constitución de la República del Ecuador promueve una legitimación activa extensa con el objetivo de salvaguardar los derechos de la naturaleza; en esta línea, el artículo 71 del documento constitucional estipula que "[t]oda persona, comunidad, pueblo o nacionalidad podrá requerir a la autoridad el respeto de los derechos de la naturaleza" (CRE, 2008).

Identificar a la naturaleza como sujeto procesal representa un progreso considerable en el derecho ambiental, ofreciendo un marco jurídico que posibilita la defensa enérgica de los derechos de la naturaleza. Para garantizar estos derechos, es esencial que la naturaleza cuente con una representación legal apropiada. En este entorno, el Código Orgánico General de Procesos (COGEP) en su artículo 30, resalta la capacidad de la naturaleza para ser parte acusadora en un proceso legal (2015b).

Por otro lado, la Constitución de la República del Ecuador respalda una legitimación activa extensa en aras de la defensa de los derechos de la naturaleza. El artículo 71 del código fundamental dictamina que "[t]oda persona, comunidad, pueblo o nacionalidad podrá solicitar a la autoridad el respeto de los derechos de la naturaleza" (CRE, 2008). Esta es una orden inequívoca que respalda la capacidad legal de distintas entidades para proteger los derechos de la naturaleza.

Es vital enfatizar la relevancia de este mandato constitucional, ya que establece un antecedente legal para la representación legal de la naturaleza. Este mandato es crucial para asegurar que los derechos de la naturaleza sean honrados y protegidos, y proporciona un medio para que cualquier persona o entidad pueda actuar en defensa de la naturaleza cuando sus derechos estén en riesgo o sean vulnerados.

Además, este mandato implica que la naturaleza tiene derechos intrínsecos que deben ser respetados y protegidos, independientemente de las circunstancias. Desde esta perspectiva, se debe interpretar que la naturaleza tiene el derecho a vivir, a mantener y restablecer sus ciclos vitales, estructura, funciones y métodos evolutivos.

### **Sobre los procedimientos administrativos**

El marco legal ecuatoriano para la protección de los derechos de la naturaleza comprende mecanismos para salvaguardar sus derechos constitucionales. Como se ha indicado antes, cualquier persona o colectivo puede solicitar a la autoridad gubernamental que cumpla con los derechos de la naturaleza. El camino constitucional es normalmente el más propicio para la defensa de los derechos naturales cuando se emprenden acciones protectoras y pasos preventivos. No obstante, la finalidad de este estudio es analizar los trámites administrativos previstos en el sistema ecuatoriano para la protección de los derechos mencionados.

En este sentido, el Código Orgánico del Ambiente otorga a la Autoridad Ambiental Nacional la potestad de "[ejercer el poder sancionador y la jurisdicción coactiva dentro de su competencia, así como conocer y resolver los recursos administrativos que se interpongan con respecto a las resoluciones de los órganos descentralizados]" (Art. 24, numeral 17, 2017). De este modo, el Ministerio del Ambiente de Ecuador, actuando como autoridad ambiental nacional, posee facultades legales para supervisar el acatamiento de la legislación que protege la naturaleza a través del procedimiento administrativo. En cuanto al Reglamento al Código Orgánico del Ambiente (2019), se establece en su texto:

Art. 823.- Medidas provisionales.- Con la finalidad de contener la amenaza o el daño ecológico, prevenir la destrucción del patrimonio forestal o la alteración de sus ciclos vitales y preservar los derechos de la naturaleza, cualquier individuo o entidad, comuna, colectividad, pueblo o nacionalidad, de manera individual o conjunta, puede solicitar a la Autoridad Ambiental Pertinente la aplicación de las medidas cautelares provisionales establecidas en el Código Orgánico del Ambiente y las medidas provisionales de protección del Código Orgánico Administrativo; esto no impide que la Autoridad Ambiental Pertinente aplique de manera autónoma la medida provisional adecuada. La Autoridad Ambiental Pertinente debe examinar, sin demora y de manera inmediata, las peticiones de medidas provisionales, y autorizarlas o denegarlas mediante una resolución administrativa razonada sin necesidad de un trámite administrativo previo. A petición de la Autoridad Ambiental Pertinente, la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas deben proporcionar su apoyo, colaboración y ayuda en la ejecución de las medidas.

Por otro lado, el mismo marco legal reconoce como objetivo del procedimiento administrativo sancionador "a) Identificar y sancionar la comisión de infracciones ambientales, y; b) Determinar la inexistencia o existencia de daño ambiental y, en este caso, ordenar la ejecución de las medidas de reparación integral necesarias" (Art. 830, Reglamento al Código Orgánico del Ambiente, 2019).

### **Problemas en la aplicación de los procedimientos de protección**

A partir de lo comentado en los párrafos precedentes, es claro que existe un conjunto de normas bien articulado para salvaguardar los derechos de la naturaleza. En esencia, reconocer a la naturaleza como un sujeto con derechos constituye un progreso relevante en la defensa de la Pacha Mama. A su vez, representa un logro en comparación con otras legislaciones que priorizan factores como la economía capitalista desmesurada, desestimando el impacto ambiental. No obstante, la experiencia ecuatoriana ha señalado que las infracciones de derechos, principalmente el derecho a la conservación, son frecuentes.

En este contexto, Pineda y Vilela (2020) han planteado que entre los elementos que repercuten en la efectividad del derecho que ampara a la naturaleza tenemos: Apatía de la administración para cumplir con las normas protectoras, carencia de desarrollo doctrinal, normativo y jurisprudencial, falta de especialización en la dirección de procesos, promulgación de normas sin planes para su implementación, deficiencia de adaptación interna de tratados internacionales, contradicciones entre normas de comercio e inversión y normas ambientales, normativas orientadas más a los daños que a la prevención.

El examen anterior muestra claramente la presencia de un marco normativo sólido en Ecuador para la defensa de los derechos de la naturaleza. Aceptar a la naturaleza como sujeto de derechos es, en sí, un salto importante para la protección de la "Pacha Mama". Este avance normativo es un hito crucial, especialmente cuando se compara con otras legislaciones cuyo

foco principal se encuentra en aspectos como la economía capitalista desregulada sin considerar las consecuencias ambientales.

No obstante, la puesta en práctica de estas normativas en Ecuador ha evidenciado diversas brechas. Las infracciones a los derechos de la naturaleza son habituales, siendo el derecho a la conservación el más comprometido. Un conjunto de factores obstaculiza la efectividad de las normas protectoras de la naturaleza. Entre estos factores, se encuentran la indiferencia de la administración para acatar las normas de protección, una deficiencia de desarrollo doctrinal, normativo y jurisprudencial en materia ambiental, y la carencia de especialización en la administración de los procesos ambientales. Estos obstáculos, comprometen seriamente la capacidad del sistema jurídico ecuatoriano para defender de manera efectiva los derechos de la naturaleza.

En este orden de ideas, la implementación de normativas sin estrategias adecuadas para su ejecución, la falta de adaptación interna de los tratados internacionales, y las contradicciones entre las normas de comercio e inversión y las normas ambientales también contribuyen a la problemática. Estas circunstancias reflejan un sistema que, aunque con buenas intenciones, encuentra dificultades para convertir sus objetivos normativos en acciones efectivas.

### **Eficacia de los procedimientos de protección**

Dentro de este panorama, se hace imprescindible estudiar la efectividad de los procedimientos administrativos que velan por los derechos de la naturaleza. En un entorno político donde la ley establece el fundamento sobre el cual se basan las decisiones, el concepto de efectividad jurídica se relaciona con un conjunto de factores esenciales en los que el Estado de Derecho se convierte en el eje que orienta los procesos de integración. Sin embargo, y como lo indica Fernández (2019), a pesar de la cercanía conceptual, eficacia y cumplimiento no son términos intercambiables. La eficacia jurídica implica la asimilación de normas en una sociedad que no necesariamente las respeta de manera absoluta, pero sí asegura que las normas alcancen su finalidad.

Este proceso de integración y eficacia es vital para mantener la relevancia del sistema legal y su utilidad para los intereses de la sociedad. Por tanto, para que la ley sea verdaderamente eficaz, se requiere un equilibrio apropiado entre la norma y su aplicación. En relación con la defensa de los derechos de la naturaleza en particular, los procedimientos administrativos se recomiendan a una entidad del ejecutivo, que tiene el deber de supervisar y aplicar las normas actuales vinculadas a la protección ambiental. El sistema legal, por tanto, es eficaz en la medida en que establece procedimientos de protección destinados a resguardar el derecho de la naturaleza a su restitución (Tignino, 2022).

No obstante, los problemas surgen cuando las actuaciones administrativas y privadas ponen en riesgo el derecho a la conservación. Esta situación resalta la discrepancia entre la eficacia del marco legal y su implementación en la realidad. Este desajuste demuestra que los procedimientos destinados a la conservación no son necesariamente eficaces, ya que a menudo se enfrentan a infracciones de los derechos constitucionales de la naturaleza. Este escenario plantea la necesidad de un análisis más detallado y un mayor desarrollo de mecanismos para mejorar la eficacia de los procedimientos de protección. El objetivo es asegurar que el sistema legal no solo esté bien diseñado en teoría, sino que también se ejecute y aplique de manera efectiva para salvaguardar los derechos de la naturaleza en la realidad.

En la última década, Ecuador ha realizado importantes avances en la creación de un marco legal sólido que protege los derechos de la naturaleza. La personificación de la naturaleza en el sistema jurídico, un hito único en la legislación global ha sentado las bases para su defensa y preservación. Sin embargo, un análisis detallado de la aplicación de este marco legal plantea preguntas esenciales sobre la eficacia de los procedimientos administrativos para proteger los derechos de la naturaleza.

El análisis subraya que, a pesar de un marco legal bien desarrollado, la práctica demuestra vulneraciones recurrentes de los derechos de la naturaleza, especialmente en relación con su conservación. Estas vulneraciones se atribuyen a varios factores, incluyendo el desinterés administrativo en cumplir con las normas de protección, la falta de desarrollo doctrinario, normativo y jurisprudencial, y la aprobación de normas sin planes claros para su implementación.

La eficacia del derecho se refiere a la integración de las normas en una sociedad que puede o no cumplirlas completamente, pero las normas deben cumplir con su propósito. En este sentido, aunque el ordenamiento jurídico es eficaz en términos de contemplar procedimientos de protección al tutelar el derecho de la naturaleza a su restauración, las acciones administrativas y privadas suelen vulnerar el derecho de conservación (Fernández, 2019). Este patrón de infracciones indica que los procedimientos en el ámbito de la conservación no están siendo eficaces.

Así, se presenta la necesidad de reevaluar los mecanismos existentes, desarrollar nuevas estrategias de implementación y reforzar el cumplimiento para mejorar la eficacia de los procedimientos administrativos de protección. La finalidad es garantizar que los derechos de la naturaleza no solo estén protegidos en el papel, sino también en la práctica.

## **CONCLUSIONES**

El cambio climático es uno de los mayores males en nuestro planeta, el cual condicionará la vida de nuestra generación y generaciones futuras. Siendo así, la comunidad internacional se ha comprometido combatir este fenómeno. En este contexto, Ecuador ha resaltado en la protección del ambiente al reconocer dentro de su constitución derechos a la naturaleza, específicamente, derechos de conservación, reparación y aquellos enlazados a derechos colectivos.

Así, el ordenamiento jurídico ecuatoriano reconoce procedimientos administrativos y judiciales que buscan la protección y preservación de los derechos de la naturaleza. Sin embargo, las constantes afectaciones al medio ambiente ponen en entredicho la eficacia de estos procedimientos para proteger a la naturaleza. Cabe acotar que, los derechos de la naturaleza son taxativos, volviendo a la naturaleza un sujeto de derechos, más no un sujeto de derecho con las consecuencias que eso conlleva.

Ciertamente, los protocolos de protección estipulados en el sistema legal de Ecuador necesitan otorgar al medio ambiente legitimidad procesal. De esta forma, la Constitución de la República del Ecuador asegura una legitimación activa extensa al permitir que cualquier individuo, comunidad, pueblo o nacionalidad pueda requerir a la autoridad el respeto de los derechos de la naturaleza. Específicamente, en términos de procedimientos administrativos, el Código Orgánico del Ambiente determina que es responsabilidad de la Autoridad Nacional Ambiental implementar la potestad punitiva y la jurisdicción coactiva en el marco de su competencia, así

como conocer y resolver los recursos administrativos que se presenten en relación con las resoluciones de los órganos descentralizados.

Por lo tanto, el Ministerio del Ambiente es la principal entidad administrativa encargada de los procedimientos de protección del medio ambiente. Simultáneamente, el Reglamento al Código Orgánico del Ambiente contempla medidas provisionales que pueden ser solicitadas por todo individuo o entidad, comuna, comunidad, pueblo o nacionalidad, de manera personal o colectiva con el objetivo de detener la amenaza y el daño ecológico.

A pesar del reconocimiento de una serie de procedimientos dentro del ordenamiento, la aplicación de estos suele ser ineficaz debido al desinterés de la administración para cumplir las normas de protección, falta de desarrollo doctrinario, normativo y jurisprudencial, falta de especialidad en la conducción de procesos, aprobación de normas sin planes para su concreción, falta de adaptación interna de tratados internacionales, antinomias entre normas de comercio e inversión y normas ambientales, normativas enfocadas más en los daños que en la prevención.

## BIBLIOGRAFÍA

Barba, M., Escalante, P., Bonillo, S., & Ruiz, S. (2020). La tutela judicial efectiva en el caso: Minería ilegal bosque protector los Cedros – Ecuador. AXIOMA, 22, Article 22.

Borràs, S. (2023). Del Antropoceno al Ecoceno: Propuestas jurídicas de la transición ecosocial para el cuidado de la vida. Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo= Iberoamerican Journal of Development Studies, 12(1), 242-273.

Código Orgánico del Ambiente, Registro Oficial Suplemento 983 (2017).

COGEP, Registro Oficial Suplemento 506 (2015).

CRE, Registro Oficial 449 (2008). [https://zone.lexis.com.ec/lts-visualizer?id=PUBLICO-CONSTITUCION\\_DE\\_LA REPUBLICA\\_DEL\\_ECUADOR&codRO=DB5034772D272296BBEF9AEC2C929B38CB5836C5&query=%20constituci&numParrafo=none](https://zone.lexis.com.ec/lts-visualizer?id=PUBLICO-CONSTITUCION_DE_LA REPUBLICA_DEL_ECUADOR&codRO=DB5034772D272296BBEF9AEC2C929B38CB5836C5&query=%20constituci&numParrafo=none)

Fernández, C. (2019). Normas sociales y problemas de eficacia y efectividad de las normas jurídicas. Doxa: Cuadernos de Filosofía del Derecho, 2019, núm. 42, p. 259-282.

Fontirroig, A. (2020, febrero 28). Estos 10 países promulgaron derechos legales a la naturaleza en sus territorios para preservar la biodiversidad y proteger sus recursos naturales » Intripper. <https://intriper.com/estos-10-paises-promulgaron-derechos-legales-a-la-naturaleza-en-sus-territorios-para-preservar-la-biodiversidad-y-proteger-sus-recursos-naturales/>

Gómez, S. (2021). Los impactos al implementar los Derechos de la Naturaleza mediante garantías jurisdiccionales en Ecuador | Revista Ruptura. Revista Ruptura, 3(03). <http://www.revistaruptura.com/index.php/ruptura/article/view/102>

Idrovo, H., Estupiñan, R., Chiriboga, G., & Garcés, D. (2022). Los derechos de las minorías étnicas y pueblos ancestrales en la preservación del medio ambiente. Iustitia Socialis: Revista Arbitrada de Ciencias Jurídicas y Criminalísticas, 7(Extra 2 (Edición Especial)), 630-641.

Lloredo, L. (2022). Los bienes comunes naturales en el proceso constituyente chileno. Viento sur: Por una izquierda alternativa, 184, 7-19.

Maldonado, F., & Yáñez, K. (2020). El constitucionalismo ambiental en Ecuador. Actualidad Jurídica Ambiental, 97, 5-31.

Moya, P. (2023). El derecho de la naturaleza a su restauración en Ecuador y sus equivalentes en demandas ambientales chilenas. Revista Derecho del Estado, 54, 201-226. <https://doi.org/10.18601/01229893.n54.07>

Pineda, C., & Vilela, W. (2020). La naturaleza como sujeto de derecho en el ordenamiento jurídico ecuatoriano. Revista Universidad y Sociedad, 12(1), 217-224.

Reglamento al Código Orgánico del Ambiente, Registro Oficial Suplemento 507 (2019).

Sentencia: No. 1149-19-JP/21, (Corte Constitucional del Ecuador 10 de noviembre de 2021).