

Quito, D. M., 12 de noviembre de 2013

**SENTENCIA N.º 011-13-SIN-CC**

**CASO N.º 0048-11-IN**

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR**

**I. ANTECEDENTES**

**Resumen de admisibilidad**

La presente acción pública de inconstitucionalidad de norma, fue interpuesta ante la Corte Constitucional, para el período de transición, el 14 de septiembre de 2011, por los señores Paúl Carrasco Carpio y Lizandro Martínez Andrade, prefecto y procurador judicial del Gobierno Provincial del Azuay, respectivamente.

La Secretaría General, de conformidad con lo establecido en el segundo inciso del artículo 17 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, certificó que en referencia a la acción N.º 0048-11-IN, no se ha presentado otra solicitud con identidad de objeto y acción.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, para el período de transición, el 29 de noviembre de 2011, avocó conocimiento de la causa y aceptó a trámite la acción propuesta, disponiendo que se proceda a la publicación del extracto de la demanda de inconstitucionalidad en el Registro Oficial, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 80 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Asimismo, se corrió traslado de dicha providencia junto con la demanda, al presidente de la República, presidente de la Asamblea Nacional y al procurador general del Estado, a fin de que intervengan defendiendo o impugnando la constitucionalidad de las normas demandadas dentro de un término de 15 días.

En aplicación de los artículos 25 a 27 del Régimen de Transición de la Constitución de la República, el 06 de noviembre de 2012 fueron posesionados

los jueces y juezas de la primera Corte Constitucional. En tal virtud, el Pleno del Organismo procedió al sorteo de la causa, el 11 de diciembre de 2012. De conformidad con dicho sorteo, el secretario general remitió el expediente a la jueza constitucional, Wendy Molina Andrade, con el fin de que actúe sustanciando la presente causa.

### **Normas impugnadas**


El señor Paúl Carrasco Carpio, en calidad de prefecto del Gobierno Provincial del Azuay, junto con el doctor Lizandro Martínez Andrade, en calidad de procurador judicial de dicho gobierno, mediante acción pública de inconstitucionalidad de norma, presentada el 14 de septiembre de 2011, solicitó a la Corte Constitucional que se declare la inconstitucionalidad parcial de los artículos 78, 142 y 144 de la Ley de Minería; 136 del Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización y el artículo 8 de la Ley de Gestión Ambiental.

Los legitimados activos realizan una enunciación de los actos normativos impugnados, subrayando las partes textuales a ser declaradas inconstitucionales:

### **Ley de Minería publicada en el suplemento del Registro Oficial N.º 517 del 29 de enero de 2009:**

“Art. 78.- Estudios de impacto ambiental y Auditorías Ambientales.- Los titulares de concesiones mineras y plantas de beneficio, fundición y refinación, previamente a la iniciación de las actividades mineras en todas sus fases, de conformidad a lo determinado en el inciso siguiente, deberán efectuar y presentar estudios de impacto ambiental en la fase de exploración inicial, estudios de impacto ambiental definitivos y planes de manejo ambiental en la fase de exploración avanzada y subsiguientes, para prevenir, mitigar, controlar y reparar los impactos ambientales y sociales derivados de sus actividades, estudios que deberán ser aprobados por el Ministerio del Ambiente, con el otorgamiento de la respectiva Licencia Ambiental.

No podrán ejecutarse actividades mineras de exploración inicial, avanzada, explotación, beneficio, fundición, refinación y cierre de minas que no cuenten con la respectiva Licencia Ambiental otorgada por el Ministerio del ramo.

 Para el procedimiento de presentación y calificación de los estudios de impacto ambiental y planes de manejo ambiental y otorgamiento de licencias ambientales,

los límites permisibles y parámetros técnicos exigibles serán aquellos establecidos en la normativa ambiental vigente.

Todas las fases de la actividad minera y sus informes ambientales aprobatorios requieren de la Presentación de garantías económicas determinadas en la normativa ambiental legal y reglamentaria vigente.

Los términos de referencia y los concursos para la elaboración de estudios de impacto ambiental, planes de manejo ambiental y auditorías ambientales deberán ser elaborados, obligatoriamente por el Ministerio del Ambiente y otras instituciones públicas competentes, estas atribuciones son indelegables a instituciones privadas.

Los gastos en los que el ministerio del ambiente incurra por estos términos de referencia y concursos serán asumidos por el concesionario.

Los titulares de derechos mineros están obligados a presentar una auditoría ambiental anual que permita a la entidad de control monitorear, vigilar y verificar el cumplimiento de los planes de manejo ambiental”.

“Art. 142.- Concesiones para materiales de construcción.- El Estado, por intermedio del Ministerio Sectorial, podrá otorgar concesiones para el aprovechamiento de arcillas superficiales, arenas, rocas y demás materiales de empleo directo en la industria de la construcción, con excepción de los lechos de los ríos, lagos, playas de mar y canteras que se registrarán a las limitaciones establecidas en el reglamento general de esta ley, que también definirá cuales son los materiales de construcción y sus volúmenes de explotación.

En el marco del artículo 264 de la Constitución vigente, cada Gobierno Municipal, asumirá las competencias para regular, autorizar y controlar la explotación de materiales áridos y pétreos, que se encuentren en los lechos de los ríos, lagos, lagunas, playas de mar y canteras, de acuerdo al Reglamento Especial que establecerá los requisitos, limitaciones y procedimientos para el efecto. El ejercicio de la competencia deberá ceñirse a los principios, derechos y obligaciones contempladas en las ordenanzas municipales que se emitan al respecto. No establecerán condiciones y obligaciones distintas a las establecidas en la presente ley y sus reglamentos”.

“Art. 144.- Libre aprovechamiento de materiales de construcción para obras públicas.- El Estado directamente o a través de sus contratistas podrá aprovechar

libremente los materiales de construcción para obras públicas en áreas no concesionadas o concesionadas.

Considerando la finalidad social o pública del libre aprovechamiento, estos serán autorizados por el Ministerio Sectorial. La vigencia y los volúmenes de explotación se regirán y se extenderán única y exclusivamente por los requerimientos técnicos de producción y el tiempo que dure la ejecución de la obra pública.

Dicho material podrá emplearse, única y exclusivamente, en beneficio de la obra pública para la que se requirió el libre aprovechamiento. El uso para otros fines constituirá explotación ilegal que se someterá a lo determinado para este efecto en la presente ley.

El contratista del Estado, no podrá incluir en sus costos los valores correspondientes a los materiales de construcción aprovechados libremente. En caso de comprobarse la explotación de libre aprovechamiento para otros fines será sancionado con una multa equivalente a 200 remuneraciones básicas unificadas y en caso de reincidencia con la terminación del contrato para dicha obra pública.

Las autorizaciones de libre aprovechamiento, están sujetas al cumplimiento de todas las disposiciones de la presente ley, especialmente las de carácter ambiental.

Los contratistas que exploten los libres aprovechamientos, están obligados al cumplimiento del Plan de Manejo Ambiental”.

**Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización publicado en el Registro Oficial N.º 303 del 19 de octubre de 2010:**

“Art. 136.- Ejercicio de las competencias de gestión ambiental.- De acuerdo con lo dispuesto en la Constitución, el ejercicio de la tutela estatal sobre el ambiente y la corresponsabilidad de la ciudadanía en su preservación, se articulará a través de un Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental, que tendrá a su cargo la defensoría del ambiente y la naturaleza a través de la gestión concurrente y subsidiaria de las competencias de este sector, con sujeción a las políticas, regulaciones técnicas y control de la autoridad ambiental nacional, de conformidad con lo dispuesto en la ley.

d

Corresponde a los gobiernos autónomos descentralizados provinciales gobernar, dirigir, ordenar, disponer, u organizar la gestión ambiental, la defensoría del ambiente y la naturaleza, en el ámbito de su territorio; estas acciones se realizarán en el marco del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental y en concordancia con las políticas emitidas por la autoridad ambiental nacional. Para el otorgamiento de licencias ambientales deberán acreditarse obligatoriamente como autoridad ambiental de aplicación responsable en su circunscripción.

Para otorgar licencias ambientales, los gobiernos autónomos descentralizados municipales podrán calificarse como autoridades ambientales de aplicación responsable en su cantón. En los cantones en los que el gobierno autónomo descentralizado municipal no se haya calificado, esta facultad le corresponderá al gobierno provincial.

Los gobiernos autónomos descentralizados municipales establecerán, en forma progresiva, sistemas de gestión integral de desechos, a fin de eliminar los vertidos contaminantes en ríos, lagos, lagunas, quebradas, esteros o mar, aguas residuales provenientes de redes de alcantarillado, público o privado, así como eliminar el vertido en redes de alcantarillado.

En el caso de proyectos de carácter estratégico la emisión de la licencia ambiental será responsabilidad de la autoridad nacional ambiental. Cuando un municipio ejecute por administración directa obras que requieran de licencia ambiental, no podrá ejercer como entidad ambiental de control sobre esa obra; el gobierno autónomo descentralizado provincial correspondiente será, entonces, la entidad ambiental de control y además realizará auditorías sobre las licencias otorgadas a las obras por contrato por los gobiernos municipales.

Las obras o proyectos que deberán obtener licencia ambiental son aquellas que causan graves impactos al ambiente, que entrañan riesgo ambiental y/o que atentan contra la salud y el bienestar de los seres humanos de conformidad con la ley.

Los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales rurales promoverán actividades de preservación de la biodiversidad y protección del ambiente para lo cual impulsarán en su circunscripción territorial programas y/o proyectos de manejo sustentable de los recursos naturales y recuperación de ecosistemas frágiles; protección de las fuentes y cursos de agua; prevención y recuperación de suelos degradados por contaminación, desertificación y erosión; forestación y

reforestación con la utilización preferente de especies nativas y adaptadas a la zona; y, educación ambiental, organización y vigilancia ciudadana de los derechos ambientales y de la naturaleza. Estas actividades serán coordinadas con las políticas, programas y proyectos ambientales de todos los demás niveles de gobierno, sobre conservación y uso sustentable de los recursos naturales.

Los gobiernos autónomos descentralizados regionales y provinciales, en coordinación con los consejos de cuencas hidrográficas podrán establecer tasas vinculadas a la obtención de recursos destinados a la conservación de las cuencas hidrográficas y la gestión ambiental; cuyos recursos se utilizarán, con la participación de los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales y las comunidades rurales, para la conservación y recuperación de los ecosistemas donde se encuentran las fuentes y cursos de agua”.

**Ley de Gestión Ambiental publicada en el Registro Oficial N.º 418 del 10 de septiembre de 2004:**

“Art. 8.- La autoridad ambiental nacional será ejercida por el Ministerio del ramo, que actuará como instancia rectora, coordinadora y reguladora del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental, sin perjuicio de las atribuciones que dentro del ámbito de sus competencias y conforme las leyes que las regulan, ejerzan otras instituciones del Estado.

El Ministerio del ramo, contará con los organismos técnico - administrativos de apoyo, asesoría y ejecución, necesarios para la aplicación de las políticas ambientales, dictadas por el Presidente de la República”.

Dentro del segundo suplemento del Registro Oficial N.º 37 del 16 de julio de 2013, se publicó la “Ley Orgánica Reformatoria a la Ley de Minería, a la Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria en el Ecuador y la Ley Orgánica de Régimen Tributario Interno”, en cuyo artículo 14 se sustituyó el artículo 78 denunciado por los accionantes, por el siguiente texto:

“Art. 78.- Los titulares de derechos mineros, previamente a la iniciación de las actividades, deberán elaborar y presentar estudios o documentos ambientales, para prevenir, mitigar, controlar y reparar los impactos ambientales y sociales derivados de sus actividades; estudios o documentos que deberán ser aprobados por la Autoridad Ambiental competente, con el otorgamiento de la respectiva Licencia Ambiental. El Reglamento Ambiental para Actividades Mineras, que



dictará el ministerio del ramo, establecerá los requisitos y procedimientos para la aplicación de este artículo.

Para el procedimiento de presentación y calificación de los estudios ambientales, planes de manejo ambiental y otorgamiento de licencias ambientales, los límites permisibles y parámetros técnicos exigibles serán aquellos establecidos en la normativa ambiental minera aplicable.

Las actividades mineras previo a la obtención de la respectiva autorización administrativa ambiental, requieren de la presentación de garantías económicas determinadas en la normativa minero ambiental aplicable.

Los titulares de derechos mineros están obligados a presentar, al año de haberse emitido la Licencia Ambiental, una auditoría ambiental de cumplimiento que permita a la entidad de control monitorear, vigilar y verificar el cumplimiento de los planes de manejo ambiental y normativa ambiental aplicable. Posterior a esto, las Auditorías Ambientales de Cumplimiento serán presentadas cada dos años, sin perjuicio de ello, las garantías ambientales deberán mantenerse vigentes cada año.

En el régimen de minería artesanal, se requerirá la aprobación de fichas ambientales, en tanto que, bajo el régimen de pequeña minería, la licencia ambiental deberá otorgarse para operaciones de exploración/explotación simultáneas debiendo contarse para el efecto con estudios ambientales específicos y simplificados.

En los regímenes de mediana y gran minería, para el período de exploración inicial, se requerirá la aprobación de fichas ambientales, para la exploración avanzada una declaratoria ambiental, en tanto que, para la etapa de explotación y las fases subsecuentes requerirán de estudios ambientales, mismos que deberán ser modificados o actualizados en dependencia de los resultados. Sobre la base de estos instrumentos, se otorgarán las correspondientes licencias ambientales.

Una vez que los titulares de derechos mineros, cumplan de manera satisfactoria con los requisitos establecidos en la normativa aplicable, la aprobación de los documentos, estudios o licencias ambientales, deberán otorgarse en el plazo máximo de seis meses contados a partir de su presentación. De no hacerlo en ese plazo, se entenderá que no existe oposición ni impedimento para el inicio de las actividades mineras. El funcionario cuya omisión permitió el silencio administrativo positivo será destituido”.

De conformidad con el numeral 9 del artículo 76 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, la Corte puede presumir la unidad normativa, ejerciendo el control constitucional sobre enunciados no denunciados expresamente, siempre que su contenido guarde relación con la norma original.

Asimismo, dicha posibilidad está expresamente permitida por el texto constitucional en su artículo 436 numeral 3 en el cual se establece la atribución a la Corte Constitucional de “declarar de oficio la inconstitucionalidad de normas conexas, cuando en los casos sometidos a su conocimiento concluya que una o varias de ellas son contrarias a la Constitución”.

En el presente caso, considerando que el texto actual del artículo 78 de la Ley de Minería, guarda una analogía con los conceptos denunciados por los accionantes y previstos en el texto sustituido, esta Corte, en aplicación del principio de unidad normativa, realizará el control de constitucionalidad sobre el artículo 78 vigente.

### **De la solicitud y sus argumentos**

Los accionantes fundamentan su pretensión de declaratoria de inconstitucionalidad sobre el hecho de que las normas citadas crean una supuesta autoridad nacional ambiental, otorgando al Ministerio de Ambiente una autoridad no contemplada en la Constitución, impidiendo que el Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental se constituya a través de los Gobiernos Autónomos Descentralizados y dándole al ejecutivo atribuciones y competencias que son exclusivas de dichos Gobiernos. Para los accionantes, esta evidente vulneración se sustenta en las siguientes normas, principios y reglas de la Constitución, definidas así:

Que, la Constitución instituye un sistema de organización territorial por niveles de gobierno, cada uno con competencias exclusivas. Así, el artículo 1 de la Constitución establece de manera categórica que el Estado constitucional de derechos y justicia “se organiza como república y se gobierna de manera descentralizada”.

El artículo 238 de la Constitución establece que: “Los gobiernos autónomos descentralizados gozaran de autonomía política, administrativa y financiera, y se regirán por los principios de solidaridad, subsidiaridad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana.... El Ejercicio de las competencias

exclusivas no excluirá el ejercicio concurrente de la gestión en la prestación de los servicios públicos y actividades de colaboración y complementariedad entre los distintos niveles de gobierno”.

El artículo 263 de la Constitución dispone que los gobiernos provinciales tendrán, entre otras, la siguiente competencia exclusiva: “4. La gestión ambiental provincial”.

El artículo 264 de la Constitución establece, entre otras competencias exclusivas para las municipalidades, las siguientes: 1. “... regular el uso y ocupación del suelo urbano y rural”; 2. “Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón”; 10. “Delimitar, regular, autorizar y controlar el uso de las playas de mar, riberas y lechos de ríos, lagos y lagunas, sin perjuicio de las limitaciones que establezca la ley”; y, 12. “Regular, autorizar y controlar la explotación de materiales áridos y pétreos, que se encuentren en los lechos de los ríos, lagos, playas de mar y canteras”.

En virtud del artículo 424 de la Constitución, que establece la supremacía de dicha norma, se está limitando como corresponde a un Estado constitucional, así como a todos los órganos públicos, incluyendo al legislador que carece de atribuciones superiores y como tal, sus actos deberán estar acordes a los mandatos constitucionales, tal como lo establece el artículo 84 de la Carta Suprema. El Estado constitucional de derechos y justicia amplía el principio de legalidad en un marco garantista por el que todas las normas están subsumidas en los valores constitucionales. Precisamente, la omnipresencia de la Constitución no la convierte únicamente en una norma superior y de aplicación directa, sino que hace que todas las normas y actos de poder público sean subsumidos en los valores constitucionales.

El artículo 425 de la Constitución es claro en señalar que: “La jerarquía normativa considerará, en lo que corresponda, el principio de competencia en especial la titularidad de las competencias exclusivas de los gobiernos autónomos descentralizados”. Dicha jerarquía, según lo señalan los accionantes, limita a la Asamblea Nacional a legislar de modo que no invada y afecte el ejercicio de las competencias exclusivas de los gobiernos autónomos descentralizados.

El artículo 399 de la Constitución señala que: “El ejercicio integral de la tutela estatal sobre el ambiente y la corresponsabilidad de la ciudadanía en su preservación, se articulará a través de un sistema nacional descentralizado de gestión ambiental, que tendrá a su cargo la defensoría del ambiente y la

naturaleza". Sin embargo, contrariando las competencias exclusivas que en la gestión ambiental le corresponde a los gobiernos provinciales, la Ley de Minería falta al principio y deber de primacía constitucional, afectando la autonomía y el ejercicio de la potestad legislativa y de control de los gobiernos provinciales.

Finalmente, los accionantes concluyen su demanda puntualizando que las normas preconstitucionales de la Ley de Gestión Ambiental, ya insinúan la conformación de un Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental, sin embargo el artículo 8 de la norma señalada se mantiene vigente e ineficaz por contraria a la Constitución, al otorgar al ministerio del ramo una atribución rectora, coordinadora y reguladora que la Constitución no tolera para la tutela de los derechos difusos de la naturaleza, competencia que le corresponden, como manda la Constitución en su artículo 399, a un órgano descentralizado. Por esta razón, toda vez que se vienen ejerciendo atribuciones anticonstitucionales por parte del Ministerio de Ambiente, es indispensable que se adopten las medidas coherentes y urgentes de suspensión del ejercicio y arrogación de atribuciones, así como también que se imponga la obligación legislativa de crear el órgano descentralizado de tutela estatal sobre el ambiente, conforme lo señala el artículo 399 de la Carta Suprema.

### **Contestaciones a la demanda**

#### **Asamblea Nacional:**

Mediante escrito ingresado a esta Corte, el 11 de enero de 2012, el arquitecto Fernando Cordero Cueva, presidente de la Asamblea Nacional, y como tal su representante legal, refiriéndose a la providencia remitida por la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, presentó una contestación a la demanda de inconstitucionalidad, en los siguientes términos:

En virtud del artículo 141 de la Constitución, la Función Ejecutiva, en el ámbito de su competencia, cuenta con las atribuciones de rectoría, planificación, ejecución y evaluación de las políticas públicas nacionales y planes que se creen para ejecutarlas; atribuciones que deben ser vistas de manera general y no específicas, razón por la cual no se puede señalar que el uso del suelo nacional sea de competencia exclusiva de los GADS, ni que la gestión ambiental como pretenden los accionantes, le pertenezca únicamente a las prefecturas del país.

Asimismo, el artículo 78 de la Ley de Minería, denunciado por una supuesta inconstitucionalidad, establece en forma general lo referente a los requerimientos



de los estudios de impacto ambiental; sin embargo, los accionantes pretenden de forma injustificada buscar un aprovechamiento de las concesiones de materiales pétreos ubicados en dicha provincia, sin tomar en consideración que al final de dicho artículo se establece que los planes de manejo ambiental son de competencia concurrente entre el Ministerio de Ambiente y otras instituciones públicas como sería el caso de los GADS.

De igual forma, el artículo 136 del COOTAD recoge lo previsto en el artículo 399 de la Constitución, toda vez que los GADS tienen efectivamente la facultad de gobernar, dirigir, disponer y organizar la gestión ambiental así como la defensa del ambiente y de la naturaleza, siempre y cuando sea dentro del ámbito de su territorio. Estas acciones se las realiza en el marco del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental y en concordancia con las políticas emitidas por la autoridad ambiental nacional. En tal sentido, es evidente que no se puede sustraer de forma alguna, acciones de los GADS fuera del contexto nacional a pretexto de una autonomía y de una competencia exclusiva.

#### **Presidente de la República:**

Mediante escrito presentado a esta Corte, el 25 de enero de 2012, el doctor Alexis Mera Giler, en calidad de secretario nacional jurídico de la Presidencia de la República y delegado del presidente de la República, refiriéndose a la providencia remitida por la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, presentó una contestación a la demanda de inconstitucionalidad en los siguientes términos:

Que, la Constitución de la República asigna a cada uno de los diversos niveles de gobierno competencias específicas. Sin embargo, conforme lo prevé el artículo 260 de la Constitución, existen competencias concurrentes inclusive respecto de aquellas consideradas como exclusivas, tal como lo señala dicho artículo: “El ejercicio de las competencias exclusivas no excluirá el ejercicio concurrente de la gestión en la prestación de servicios públicos y actividades de colaboración y complementariedad entre los distintos niveles de gobierno”.

Dentro de la regulación del sistema integrado de competencias, es necesario observar que a los gobiernos autónomos descentralizados se les ha asignado en diversas materias competencias parciales, esto es, no comprenden la totalidad del ejercicio de la potestad estatal, debiendo en tales casos coordinarse en dicho ejercicio a través del sistema nacional integrado de competencias, que comprende también a los organismos y dependencias de la administración pública central.

Al amparo de la Constitución, se les asigna a los gobiernos autónomos descentralizados la competencia de regular, autorizar y controlar la fase de explotación de áridos y pétreos en los lechos de ríos, lagos, playas de mar y canteras. Por su parte, el Gobierno Central posee la competencia constitucional en lo que se relaciona a la actividad minera, así como respecto de los regímenes especiales tales como el libre aprovechamiento de materiales de construcción para obras públicas; es así que, le corresponde constitucional y legalmente al Ministerio sectorial establecer y autorizar los actos y contratos pertinentes, debiendo coordinarse, a través del sistema nacional de competencias, que lo actuado por los diversos niveles de gobierno no se contrapongan en perjuicio de los servicios que deben brindarse.

Guardando concordancia con lo establecido respecto del sistema nacional de competencias y lo previsto en el artículo 261 de la Constitución, es facultad exclusiva del Gobierno Central regular, controlar y autorizar lo atinente a la actividad minera en todos aquellos aspectos que guardan relación con las áreas naturales protegidas, los recursos naturales y energéticos, minerales, hidrocarburos, hídricos, biodiversidad y recursos forestales, para lo cual en las diversas fases de la actividad minera, le corresponde a este expedir las regulaciones pertinentes, debiendo guardarse coordinación a través del sistema nacional de competencias a fin de que lo actuado por los diversos niveles de gobierno no se contraponga.

Finalmente, se concluye, dentro de la contestación, que la potestad del Estado para regular, controlar y otorgar autorizaciones en diversas materias, comprende diversos niveles de gobierno, teniendo los GADS parte de dicha facultad a través de las competencias asignadas y, en caso de ser concurrentes, aún aquellas consideradas exclusivas, deben ser consideradamente coordinadas, más aún cuando se ha asignado a dichos gobiernos competencias nuevas no previstas en el ordenamiento jurídico anterior, lo cual demuestra que los accionantes no han realizado una lectura y comprensión integral del texto constitucional.

#### **Procuraduría General del Estado:**

Mediante escrito ingresado a esta Corte, el 11 de enero de 2012, el abogado Marcos Arteaga Valenzuela, director nacional de patrocinio y delegado del procurador general del Estado, refiriéndose a la providencia remitida por la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, compareció y manifestó lo siguiente:



La Asamblea Nacional Constituyente de Montecristi, otorgó a la Función Ejecutiva las atribuciones de rectoría, planificación, ejecución y evaluación de las políticas públicas nacionales y planes que se creen para ejecutarlas; razón por la cual existe total armonía con la Constitución de la República y lo que señalan los artículos de la Ley de Minería que son objeto de la acción de inconstitucionalidad, ya que al ser una competencia exclusiva del Gobierno Central la planificación y control de las áreas protegidas y los recursos naturales y energéticos, es pertinente que el Ministerio de Ambiente emita las licencias ambientales previo a la aprobación de los estudios que sobre la materia deban presentar al Ministerio en cuestión, más aún tomando en cuenta que sin este requisito de orden ambiental no se puede ejecutar ninguna actividad minera.

Asimismo, se debe tomar en cuenta que las normas impugnadas por los accionantes, claramente se armonizan con lo que dispone el artículo 260 de la Constitución, respecto a que el ejercicio de las competencias exclusivas no excluirá el ejercicio concurrente de la gestión en la prestación de los servicios públicos y actividades de colaboración y complementariedad entre los distintos niveles de gobierno, pues es obvio que los GADS deben ejercer sus competencias de forma articulada a la planificación nacional, bajo un concepto de bienestar nacional y no solo regional o provincial.

### **Intervención de terceros interesados**

Mediante escrito presentado a esta Corte, el 15 de febrero de 2012, la abogada Marcela Paola Aguiñaga Vallejo, ministra del Ambiente, pone en manifiesto algunos puntos de análisis con respecto a la acción pública de inconstitucionalidad presentada. En defensa a sus competencias previstas en la Constitución y la ley, la ministra manifiesta lo siguiente:

Todos los preceptos legales denunciados como inconstitucionales previstos en la Ley de Minería, Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización y Ley de Gestión Ambiental, guardan total armonía y compatibilidad con lo prescrito en las distintas disposiciones de la Constitución, puntualmente, los artículos 14, 32, 66, 82, 85 y 154.

La autonomía política, administrativa y financiera de los GADS se fundamenta en el marco de la unidad del Estado, conforme lo requiere el artículo 2 del COOTAD, de allí que el artículo 136 de dicha norma reconozca que la gestión ambiental se sujetará a las políticas, regulaciones técnicas y control de la autoridad ambiental nacional, siendo procedente que previo a la emisión de

licencias ambientales por parte de los gobiernos autónomos, estos deban acreditarse como autoridad ambiental de aplicación responsable dentro de su circunscripción territorial.

A criterio de la ministra, la pretensión formulada por los accionantes con respecto a que se declare la inconstitucionalidad del artículo 8 de la Ley de Gestión Ambiental, disponiendo la obligación del legislador de dictar la norma legal correspondiente que constituya el Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental dispuesto en el artículo 399 de la Constitución. Siendo este el fin mismo de la acción de inconstitucionalidad, se evidencia entonces que el problema es más bien de competencia y no precisamente de inconstitucionalidad. Adicionalmente, la norma constitucional referida mantiene estrecha conexión y es causa directa de las demás normas acusadas de inconstitucionalidad, toda vez que el ejercicio integral estatal en materia ambiental le corresponde por mandato constitucional a la Función Ejecutiva y las instituciones que lo conforman.

## **II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL**

### **Competencia de la Corte Constitucional**

La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver sobre las acciones públicas de inconstitucionalidad, de conformidad con lo previsto en el artículo 436 numeral 2 de la Constitución de la República, en concordancia con los artículos 75 numeral 1 literales **c** y **d**, 98 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, de acuerdo con los artículos 3 numeral 2 literales **c** y **d**, y 54 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

### **Naturaleza jurídica, alcances y efectos de la acción de inconstitucionalidad**

Conforme lo ha señalado la Corte Constitucional en anteriores fallos<sup>1</sup>, el constitucionalismo contemporáneo representa una fuerte corriente de renovación del Derecho, del cual una de las características principales es la denominada “supremacía constitucional”, por medio de la cual todos los poderes públicos así como también los particulares se hallan sometidos a las normas contenidas en la Carta Fundamental.

<sup>1</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 0002-10-SJN-CC, R.O. 188-S, 7-V-2010.



De esta manera, el nuevo modelo constitucional ecuatoriano prevé el denominado control abstracto de constitucionalidad, en el sentido de que esta Corte debe revisar, verificar y comprobar que las normas del sistema jurídico estén en armonía con los preceptos constitucionales tanto en el fondo como en la forma. En base al control abstracto de constitucionalidad se busca que todos los actos normativos y administrativos de carácter general, guarden armonía con el texto constitucional, teniendo como principal objetivo, garantizar la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico y evitar que las normas promulgadas por el legislativo o por las autoridades públicas que ejercen facultades normativas entren en contradicción con la Norma Suprema, correspondiendo ejercer dicho control a la Corte Constitucional conforme lo determina el artículo 436 numeral 2 de la Constitución de la República, bajo un sistema de control concentrado de constitucionalidad.

Por otra parte, el principio de presunción de constitucionalidad e *indubio pro legislatore*, vigentes en el control abstracto que ejerce la Corte Constitucional, demanda en el accionante la obligatoriedad de argumentar de manera clara y fundamentada las inconstitucionalidades en las que habría incurrido el texto normativo, caso contrario el juez deberá presumir que el legislador no quiso aprobar una norma inconstitucional, y por lo tanto dicha norma deberá ser interpretada acorde a las normas constitucionales. Con respecto a dichos principios, el jurista Ignacio de Otto señala: “De que la ley sea expresión de la voluntad popular deriva la consecuencia de que opere en su favor una presunción de legitimidad constitucional, en virtud de la cual solo procederá declarar su inconstitucionalidad cuando se haya producido una clara e inequívoca colisión con la norma constitucional”<sup>2</sup>.

Por lo tanto, queda claro que ante la acción de inconstitucionalidad, el accionante debe señalar con claridad y precisión cuál es la norma legal cuya inconstitucionalidad se reclama, cuál es la norma constitucional que el juez deberá analizar a fin de establecer la inconstitucionalidad o no de la norma y, finalmente, se deberá argumentar de manera razonada y clara las razones por las cuales la norma de carácter legal contradice a lo previsto en la Carta Suprema, caso contrario persistirá el principio de presunción de constitucionalidad.

<sup>2</sup> Citado por Víctor Ferreres Comella, Justicia Constitucional y Democracia, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1997, Pág. 142.

### **Análisis de constitucionalidad por el fondo**

La Constitución de la República del Ecuador en su artículo 436 numeral 2, determina entre las competencias de la Corte Constitucional, la siguiente: “Conocer y resolver las acciones públicas de inconstitucionalidad, por el fondo o por la forma, contra actos normativos de carácter general emitidos por órganos y autoridades del Estado. La declaratoria de inconstitucionalidad tendrá como efecto la invalidez del acto normativo impugnado”.

Dentro del control abstracto de constitucionalidad a realizarse, los legitimados activos solicitan la declaratoria de inconstitucionalidad por el fondo de los artículos 78, 142 y 144 de la Ley de Minerías; artículo 136 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización y, artículo 8 de la Ley de Gestión Ambiental, específicamente en la parte en que se hace referencia al Ministerio del Ambiente como la autoridad ambiental nacional competente para la entrega de licencias ambientales y rectora del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental.

Con respecto a la demanda presentada por los legitimados activos, le corresponde a esta Corte realizar un control abstracto a posteriori y una interpretación integral de los textos impugnados con apego a las disposiciones constitucionales, contrastando el contenido de estas disposiciones con el marco normativo de la Carta Fundamental. En virtud de aquello, esta Corte plantea el siguiente problema jurídico a ser resuelto:

**Las competencias otorgadas por la Ley de Minería, COOTAD y la Ley de Gestión Ambiental al ministerio del ramo, en el otorgamiento de licencias ambientales dentro de concesiones mineras, entrega de concesiones en el libre aprovechamiento de material de construcción para obras públicas, así como su actuación como instancia rectora, coordinadora y reguladora del sistema nacional descentralizado de gestión ambiental, ¿contradicen lo previsto en los artículo 263 numeral 4, 264 numeral 12 y 399 de la Constitución de la República, con relación a las competencias exclusivas de los gobiernos autónomos descentralizados?**

Una vez planteado el problema jurídico a analizarse, resulta pertinente ubicar el rol que desempeñan el Estado central, a través de los ministerios y demás organismos afines, así como los Gobiernos Autónomos Descentralizados, con relación a la explotación minera y, principalmente, a las políticas ambientales requeridas dentro de dicho campo. Así, por un lado, el artículo 261 numeral 11



de la Constitución, establece como competencia exclusiva del Estado central el manejo de los recursos minerales, el cual es considerado dentro de la Constitución como un recurso natural no renovable y, por otro lado, el artículo 264 numeral 12 ibídem, el cual establece como competencia exclusiva de los municipios la facultad de: “Regular, autorizar y controlar la explotación de materiales áridos y pétreos, que se encuentren en los lechos de los ríos, lagos, playas de mar y canteras”.

En consideración a estos recursos reconocidos dentro de los sectores estratégicos del Estado, el artículo 317 de la Carta Suprema establece: “Los recursos naturales no renovables pertenecen al patrimonio inalienable e imprescriptible del Estado. En su gestión, el Estado priorizará la responsabilidad intergeneracional, la conservación de la naturaleza, el cobro de regalías u otras contribuciones no tributarias y de participaciones empresariales; y minimizará los impactos negativos de carácter ambiental, cultural, social y económico”. En consecuencia, resulta evidente que la gestión de recursos naturales no renovables que maneje tanto el Estado central como los gobiernos municipales, deben estar siempre alineados a una protección ambiental conjunta, equilibrada y respetuosa de los ámbitos de competencia que maneja cada nivel de gobierno; protección que se traduce y materializa en el respeto a los principios que recoge la Constitución en su artículo 395, principalmente, el garantizar un modelo sustentable de desarrollo, ambientalmente equilibrado, conservador de la biodiversidad y bajo la capacidad de regeneración natural de los ecosistemas.

Bajo esa misma línea, en lo que respecta al control y explotación del sector minero por parte del Estado central, en razón a su competencia exclusiva sobre el manejo de recursos minerales, exceptuando las facultades de regulación, control y explotación de aquellos recursos referidos en el artículo 264 numeral 12 de la Constitución que les corresponde a los gobiernos municipales; la Ley de Minería, a través de su artículo 6, designa al Ministerio sectorial, es decir el Ministerio de Recursos Naturales no Renovables o quien haga sus veces, como el órgano rector y planificador del sector minero, correspondiéndole la aplicación de políticas, directrices y planes aplicables en las áreas para el desarrollo del sector. Por tal razón, siendo el Estado central el ente competente para el control y explotación de los recursos mineros, es el propio Estado el obligado a la preservación del medio ambiente, de conformidad con lo previsto en el artículo 317 de la Constitución, de ahí que guarda total coherencia la disposición de que sea el Ministerio del Ambiente, como autoridad ambiental nacional, el encargado de revisar y aprobar los estudios de impacto ambiental que se deban presentar como

requerimiento previo al otorgamiento de una concesión minera, tal como lo establecen los artículos 26 y 78 de la Ley de Minería.

Por otra parte, de conformidad con lo previsto en los artículos denunciados 142 y 144 de la Ley de Minería, el Ministerio de Recursos Naturales no Renovables es el encargado de otorgar concesiones para el aprovechamiento de arcillas superficiales, arenas, rocas y demás materiales de empleo directo en la industria de la construcción, exceptuando aquellos materiales áridos y pétreos que se encuentren en los lechos de los ríos, lagos, lagunas, playas de mar y canteras, cuya competencia recae en las municipalidades, las mismas que otorgarán las autorizaciones para la explotación de dichos materiales y llevarán un control de dicha actividad. Por consiguiente, ambos artículos de la ley acatan lo previsto en el artículo 264 numeral 12 de la Constitución, respetando las competencias exclusivas de las municipalidades dentro del ámbito minero, circunstancia que descarta una contradicción entre la Carta Suprema y la norma secundaria.

En lo que respecta al Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental, la Constitución en su artículo 399 señala lo siguiente: “El ejercicio integral de la tutela estatal sobre el ambiente y la corresponsabilidad de la ciudadanía en su preservación, se articulará a través de un sistema nacional descentralizado de gestión ambiental, que tendrá a su cargo la defensoría del ambiente y la naturaleza”. Frente a dicho enunciado, los accionantes denuncian la inconstitucionalidad del artículo 8 de la Ley de Gestión Ambiental, el cual otorga, según ellos, de forma arbitraria la rectoría de dicho Sistema al Ministerio del Ambiente como autoridad ambiental nacional, cuando en realidad dicha competencia les correspondería a los gobiernos autónomos descentralizados, tal como lo señala la Constitución en su artículo 263 numeral 4:

“263.- Los gobiernos provinciales tendrán las siguientes competencias exclusivas, sin perjuicio de las otras que determine la ley:

4. La gestión ambiental provincial”.

Frente a dicho argumento, cabe puntualizar que el denominado Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental, tiene su origen en la Ley de Gestión Ambiental, publicada en el suplemento del Registro Oficial N.º 418 del 10 de septiembre de 2004, en donde a través de su artículo 10 se lo define como: “el mecanismo de coordinación transectorial, integración y cooperación entre los distintos ámbitos de gestión ambiental y manejo de recursos naturales; subordinado a las disposiciones técnicas de la autoridad ambiental”. Asimismo,



conforme lo señala la Ley en su artículo 9, el Sistema estará conformado por las instituciones del Estado con competencia ambiental y se someterán a las directrices establecidas por el Consejo Nacional de Desarrollo Sustentable. Dicho Consejo a su vez estará integrado por el Ministro del Ambiente, quien lo presidirá, y por otras autoridades de distintos organismos estatales, entre los que constan un representante del Consorcio de Consejos Provinciales y un representante de la Asociación de Concejos Municipales, tal como lo establece el artículo 11 de la norma *ibídem*.

En lo que concierne al Ministerio del Ambiente y su rol en el Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental, los artículos 8 y 9 de la Ley de Gestión Ambiental establecen la competencia del Ministerio como instancia rectora, coordinadora y reguladora del Sistema, correspondiéndole, entre otras facultades: a) Proponer, para la posterior expedición del presidente de la República, las normas de manejo ambiental y evaluación de impactos ambientales, así como los respectivos procedimientos generales de aprobación de estudios y planes por parte de las entidades competentes en esta materia; b) Aprobar anualmente la lista de planes, proyectos y actividades prioritarias, para la gestión ambiental nacional; c) Coordinar con los organismos competentes para expedir y aplicar normas técnicas, manuales y parámetros generales de protección ambiental a nivel nacional, así como la expedición del régimen normativo general aplicable al sistema de permisos y licencias en actividades potencialmente contaminantes; d) Determinar las obras, proyectos e inversiones que requieran someterse al proceso de aprobación de estudios de impacto ambiental; e) Coordinar con organismos competentes sistemas de control para la verificación del cumplimiento de las normas de calidad ambiental referentes al aire, suelo, ruido, desechos y agentes contaminantes y, f) Dirimir conflictos de competencia que den entre los organismos que integran el Sistema. Adicionalmente, el Ministerio contará con los organismos técnico-administrativos de apoyo, asesoría y ejecución, necesarios para la aplicación de las políticas ambientales que dicte el primer mandatario.

Asimismo, dentro del marco del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental, el artículo 12 de la Ley de Gestión Ambiental, establece una serie de obligaciones que deberán cumplir el resto de instituciones del Estado que integran dicho Sistema, destacándose las siguientes: a) Ejecutar y verificar el cumplimiento de las normas de calidad ambiental, de permisibilidad, fijación de niveles tecnológicos y las que establezca el ministerio del ramo; b) Participar en la ejecución de los planes, programas y proyectos aprobados por el ministerio del ramo; c) Coordinar con los organismos competentes para expedir y aplicar las

normas técnicas necesarias para proteger el medio ambiente con sujeción a las normas legales y reglamentarias vigentes y a los convenios internacionales; d) Regular y promover la conservación del medio ambiente y el uso sustentable de los recursos naturales en armonía con el interés social; mantener el patrimonio natural de la Nación, velar por la protección y restauración de la diversidad biológica, garantizar la integridad del patrimonio genético y la permanencia de los ecosistemas y, e) Promover la participación de la comunidad en la formulación de políticas para la protección del medio ambiente y el manejo racional de los recursos naturales. Por su parte, el artículo 13 de la ley ibídem, señala que los Consejos Provinciales y Municipios, dentro del ámbito de sus competencias en sus territorios, dictarán políticas ambientales seccionales con sujeción a la Constitución de la República y a la Ley, respetando las regulaciones nacionales sobre el patrimonio de áreas naturales protegidas para determinar los usos del suelo.

Por lo expuesto, se concluye que a través del enunciado del artículo 399 de la Constitución, se plantea únicamente la función principal del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental, esto es, el rol que debe cumplir el Estado, incluyendo los gobiernos autónomos descentralizados, en tutelar y defender la naturaleza y el medio ambiente, estableciendo políticas y lineamientos claros en aras de garantizar una eficiente y efectiva gestión y manejo ambiental, junto con una corresponsabilidad de la población en su preservación. Todos los componentes del sistema, en tanto son instituciones del Estado, conforme a lo dispuesto en el artículo 226 de la Carta Magna están obligados a “[...] coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución”; en este caso, el derecho humano a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, así como los derechos de la naturaleza. Por tanto, estos organismos estatales que integran el Sistema Nacional ejercen atribuciones que son complementarias y están articuladas a un mismo fin –la protección ambiental–, lo que no quiere decir que entre ellas existe una invasión en su particular campo de acción. Por lo tanto, queda claro que la Ley de Gestión Ambiental recoge lo previsto en la Constitución y normativiza los roles que desempeñan como organismos integrantes del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental, tanto el Ministerio del Ambiente en calidad de autoridad ambiental nacional, así como los gobiernos provinciales y municipales como instituciones con competencia ambiental dentro de sus territorios, tal como lo señala el artículo 263 numeral 4 de la Constitución; competencias y roles que son acordes al ámbito en que se desenvuelven, y que en nada contradicen a lo establecido en el artículo 399 de la Carta Suprema.



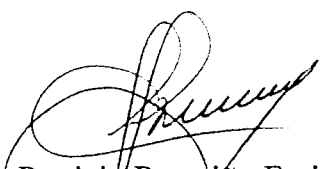
Bajo las consideraciones expuestas, esta Corte determina la falta de razones claras, específicas, pertinentes y suficientes que conduzcan a la declaratoria de inconstitucionalidad de las normas aquí acusadas, encontrándose intacto el principio de presunción de constitucionalidad previsto en el artículo 76 numeral 2 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, el cual impone a quienes tachan de inconstitucional una norma, la carga de argumentar convincentemente la incompatibilidad entre la norma legal y la Constitución, circunstancia que no se ha cumplido dentro del presente caso.

### III. DECISIÓN

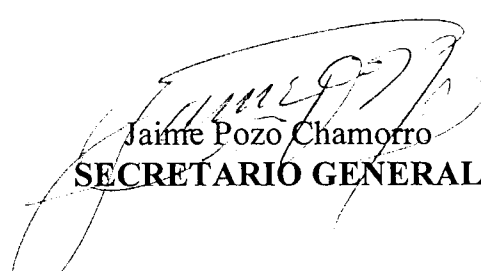
En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, el Pleno de la Corte Constitucional expide la siguiente:

#### SENTENCIA

1. Negar la demanda pública de inconstitucionalidad planteada.
2. Notifíquese, publíquese y cúmplase.



Patricio Pazmiño Freire  
**PRESIDENTE**




Jaime Pozo Chamorro  
**SECRETARIO GENERAL**

**Razón:** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con ocho votos de las señoras juezas y señores jueces: Antonio Gagliardo Loor, María del Carmen Maldonado Sánchez, Wendy Molina

Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Alfredo Ruiz Guzmán, Ruth Seni Pinoargote, Manuel Viteri Olvera y Patricio Pazmiño Freire, sin contar con la presencia del juez Marcelo Jaramillo Villa, en sesión ordinaria del 12 de noviembre del 2013. Lo certifico.



Jaime Poze Chamorro  
**SECRETARIO GENERAL**

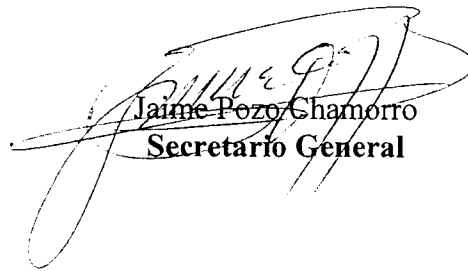
  
JPCH/msb/mvv



CORTE  
CONSTITUCIONAL  
DEL ECUADOR

**CASO No. 0048-11-IN**

**RAZÓN.-** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el juez Patricio Pazmiño Freire, presidente de la Corte Constitucional, el día jueves 28 de noviembre de dos mil trece.- Lo certifico.

  
Jaime Pozo Chamorro  
Secretario General

JPCH/lcca