

UNIVERSIDAD TÉCNICA DEL NORTE

FACULTAD DE POSGRADO

MAESTRÍA EN DERECHO, MENCIÓN DERECHO CIVIL



ANÁLISIS DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA CON ENFOQUE EN EL RIESGO AMBIENTAL. CASO DE LA RESERVA BIOLÓGICA “LOS CEDROS”

Trabajo de Investigación Previo a la Obtención del Título de Magíster en Derecho,
Mención Derecho Civil.

AUTOR:

Ab. Carmen Cinthya Torres Bilbao

DIRECTOR:

Dr. Gustavo Marcelo Silva Cajas

IBARRA, 2023

DEDICATORIA

La presente investigación está dedicada a la Naturaleza, hogar del ser humano,

Está dedicada a mis padres quienes me apoyaron durante toda mi vida académica, brindándome su entusiasmo, para llegar a culminar mis metas académicas.

Este trabajo de tesis está dedicado a los seres que no tienen voz y que son parte de nuestro planeta, quienes me inspiraron el servicio de voluntariado y me motivaron a indagar el nexo de solución jurídica a la convivencia pacífica entre especies.

Ab. Carmen Cinthya Torres Bilbao

AGRADECIMIENTOS

Agradezco a mis padres por el apoyo incondicional que siempre me han brindado a lo largo de mi vida, agradezco a mi padre por el apoyo y guianza incondicional, a mi madre por la inspiración, amor al estudio, y por despertar el sentido de sensibilidad hacia los otros seres de nuestro planeta tierra. A mi hermana por apoyarme y alentarme en mis proyectos alineados a una nueva forma de derechos. Mi amor profundo a mi familia.

Agradezco a mis docentes, por brindarme conocimientos valederos los cuales me guiaron durante el estudio y realización de este trabajo de tesis

Ab. Carmen Cinthya Torres Bilbao

AUTORIZACIÓN DE USO



UNIVERSIDAD TÉCNICA DEL NORTE BIBLIOTECA UNIVERSITARIA

AUTORIZACIÓN DE USO Y PUBLICACIÓN A FAVOR DE LA UNIVERSIDAD TÉCNICA DEL NORTE

1. IDENTIFICACIÓN DE LA OBRA

En cumplimiento del Art. 144 de la Ley de Educación Superior, hago la entrega del presente trabajo a la Universidad Técnica del Norte para que sea publicado en el Repositorio Digital Institucional, para lo cual pongo a disposición la siguiente información:

DATOS DE CONTACTO			
CÉDULA DE IDENTIDAD:	1003660246		
APELLIDOS Y NOMBRES:	TORRES BILBAO CARMEN CINTHYA		
DIRECCIÓN:	IBARRA		
EMAIL:	ctorresbilbao@gmail.com		
TELÉFONO FIJO:	062606757	TELÉFONO MÓVIL:	0996616993

DATOS DE LA OBRA	
TÍTULO:	ANÁLISIS DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA CON ENFOQUE EN EL RIESGO AMBIENTAL. CASO DE LA RESERVA BIOLÓGICA "LOS CEDROS"
AUTOR (ES):	TORRES BILBAO CARMEN CINTHYA
FECHA: DD/MM/AAAA	06-09-2023
SOLO PARA TRABAJOS DE GRADO	
PROGRAMA:	<input type="checkbox"/> PREGRADO <input checked="" type="checkbox"/> POSGRADO
TÍTULO POR EL QUE OPTA:	Magíster en Derecho mención Derecho Civil
ASESOR /DIRECTOR:	Dr. Gustavo Marcelo Silva Cajas

2. CONSTANCIAS

El autor (es) manifiesta (n) que la obra objeto de la presente autorización es original y se la desarrolló, sin violar derechos de autor de terceros, por lo tanto, la obra es original y que es (son) el (los) titular (es) de los derechos patrimoniales, por lo que asume (n) la responsabilidad sobre el contenido de la misma y saldrá (n) en defensa de la Universidad en caso de reclamación por parte de terceros.

Ibarra, a los 06 días del mes de septiembre de 2023

EL AUTOR:

Nombre: Carmen Cinthya Torres Bilbao

CONFORMIDAD CON EL DOCUMENTO DIRECTOR DE TESIS



UNIVERSIDAD TÉCNICA DEL NORTE

RESOLUCIÓN 173-SE-33-CACES 2020

26 de octubre del 2020

FACULTAD DE POSGRADO

Ibarra, 26 de julio fecha 2023

Dra. Lucía Yépez
DECANA
FACULTAD DE POSTGRADO

ASUNTO: Conformidad con el documento final

Señora Decana:

Nos permitimos informar a usted que revisado el Trabajo final de Grado “Análisis de la Responsabilidad Administrativa con Enfoque en el Riesgo Ambiental caso de la Reserva Biológica Bosque Protector los Cedros” de la maestrante Carmen Cinthya Torres Bilbao, de la Maestría en Derecho mención Derecho Civil, certificamos que han sido acogidas y satisfechas todas las observaciones realizadas.

Atentamente,

	Apellidos y Nombres	Firma
Tutor/a	SILVA CAJAS GUSTAVO	 <p>Firmado digitalmente por GUSTAVO MARCELO SILVA CAJAS</p>
Asesor/a	LEON ESPINOZA MÓNICA	<p>MONICA EULALIA LEON ESPINOZA</p> <p>Firmado digitalmente por MONICA EULALIA LEON ESPINOZA Fecha: 2023.07.26 12:05:07 -05'00'</p>

ÍNDICE DE CONTENIDOS

DEDICATORIA	2
AGRADECIMIENTOS	3
AUTORIZACIÓN DE USO	4
CONFORMIDAD CON EL DOCUMENTO DIRECTOR DE TESIS	5
ÍNDICE DE CONTENIDOS	6
ÍNDICE DE TABLAS	9
ÍNDICE DE FIGURAS	9
RESUMEN	10
ABSTRACT	12
INTRODUCCIÓN	14
Capítulo I El Problema	17
1.1. Antecedentes	17
1.2. Contextualización del problema	21
1.3. Planteamiento del problema	22
1.4. Formulación de la interrogante de investigación.....	23
1.5. Objetivos	23
1.5.1. Objetivo general.....	23
1.5.2. Objetivos específicos	23
1.6. Justificación.....	23

Capítulo II Marco Referencial	26
2.1. Marco teórico	26
2.1.1. Riesgo	26
2.2. Riesgo Ambiental: conceptualización.....	27
2.3. Responsabilidad y tipos	28
2.3.1. Responsabilidad Penal	29
2.3.2. Responsabilidad Civil	34
2.3.3. Responsabilidad Ambiental	35
2.3.4. Responsabilidad Administrativa	35
2.3.5. Responsabilidad Ambiental Administrativa	39
2.4. Caso los Cedros y sus afectaciones.....	40
2.5. Omisiones Administrativas del Caso BPLC	41
2.6. Análisis de las Sentencias caso BPLC (antecedentes, actores demandados, decisión judicial)	42
2.7. Sentencia Ejecutoria.....	45
2.8. Principio de Reparación ambiental	49
Capitulo III Marco Metodológico	51
3.1. Tipo de investigación.....	51
3.2. Métodos de Investigación	51
3.2.1. Método Descriptivo	51
3.2.2 Método Exploratorio	52
3.2.3 Método Documental.....	52

3.3. Técnicas e instrumentos	52
3.3.1. Entrevista.....	53
3.4. Procedimiento.....	54
3.5. Población y Muestra	55
Capítulo IV	56
4.1. Análisis de caso	56
4.2. Análisis resultados de entrevistas	58
4.3. Discusión.....	62
Capítulo V Propuesta	68
5.1. Desarrollo de la Propuesta.....	68
5.2. Objetivo.....	68
5.3. Desarrollo	68
5.4. Conclusiones	70
5.5. Recomendaciones	73
Bibliografía.....	75
ANEXOS	81

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1: Peculiaridades más notables de la responsabilidad administrativa	36
Tabla 2: Sanciones administrativas	38
Tabla 3: Pregunta 1-Entrevista.....	81
Tabla 4: Pregunta 2- Entrevista.....	82
Tabla 5: Pregunta 3 Entrevista	84
Tabla 6: Pregunta 4- Entrevista.....	85
Tabla 7: Pregunta 5- Entrevista.....	87
Tabla 8: Pregunta 6- Entrevista.....	88

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1: Propuesta de proceso administrativo apegado a la legislación ambiental.....	73
---	----

PROGRAMA DE MAESTRÍA EN DERECHO MENCION DERECHO**CIVIL****ANÁLISIS DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA CON ENFOQUE EN EL RIESGO AMBIENTAL. CASO DE LA RESERVA BIOLÓGICA “LOS CEDROS”****Autora:** Carmen Cinthya Torres Bilbao**Tutor:** Dr. Gustavo Silva Cajas

2023

RESUMEN

La referida investigación abordó el tema de la responsabilidad ambiental por los riesgos ambientales en la reserva biológica “Los Cedros”. Esta reserva, es parte de la zona Fitogeográfica del Chocó, uno de los hábitats más endémicos y biológicamente diversos de la Tierra. En consecuencia, el Bosque Protector “Los Cedros” es declarado por el Ministerio del Ambiente de Ecuador, como “Área de prioridad para la Conservación de la biodiversidad en Ecuador”. Contradictoriamente, la autoridad estatal representada por el Ministerio del Ambiente, otorgó permisos de exploración inicial en la reserva, a la empresa nacional ENAMI EP y a la empresa privada Cornerstone. El objetivo principal de la investigación fue establecer los efectos de la responsabilidad administrativa con enfoque en el riesgo ambiental, en el caso de esta reserva, con el fin de proponer que la norma sea aplicada con efectividad. Para poder cumplir con los objetivos planteados, se utilizó la metodología analítico-descriptiva, empleando el método cualitativo, con el análisis de los resultados al momento de emplear la técnica de recolección de datos, siendo la entrevista; a su vez, el desarrollo teórico que fundamentó en la revisión de la bibliografía relacionada con el tema. Entonces, surge el factor de riesgo más prominente en el caso del bosque mencionado por el otorgamiento de licencias y permisos

ambientales sin contar con un estudio y adecuada valoración, al no medir el riesgo que se incrementó en deterioro del medio ambiente, concluyendo así, que existió incumplimiento de responsabilidad administrativa en autoridades nacionales y provinciales, al no realizar un análisis de riesgo ambiental en este bosque antes de otorgarla licencia ambiental, negando la probabilidad de determinar un daño y sus efectos, al no consultar a las comunidades del sector sobre el proyecto.

Palabras clave: Responsabilidad administrativa, riesgo ambiental, derecho administrativo.

**PROGRAMA DE MAESTRÍA EN DERECHO MENCION DERECHO CIVIL
ANALYSIS OF ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY WITH A FOCUS ON
ENVIRONMENTAL RISK. THE CASE OF THE BIOLOGICAL RESERVE "LOS
CEDROS"**

Autora: Carmen Cinthya Torres Bilbao

Tutor: Dr. Gustavo Silva Cajas

2023

ABSTRACT

This research addressed the issue of environmental liability for environmental risks in the "Los Cedros" biological reserve. This reserve is part of the phytogeographic zone of Chocó, one of the most endemic and biologically diverse habitats on Earth. Consequently, the "Los Cedros" Protected Forest has been declared by the Ecuadorian Ministry of Environment as a "Priority Area for the Conservation of Biodiversity in Ecuador". Contradictorily, the state authority, represented by the Ministry of Environment, granted initial exploration permits in the reserve to the national company ENAMI EP and the private company Cornerstone. The main objective of the research was to establish the effects of administrative responsibility with a focus on environmental risk in the case of this reserve, in order to propose that the regulation be effectively applied. In order to meet the objectives set out, the analytical-descriptive methodology was used, employing the qualitative method, with the analysis of the results at the time of using the data collection technique, being the interview; in turn, the theoretical development that was based on the review of the literature related to the subject. Then, the most prominent risk factor arises in the case of the forest mentioned by the granting of environmental licenses and permits without having a study and adequate valuation, by

not measuring the risk that increased in environmental deterioration, thus concluding that there was a breach of administrative responsibility in national and provincial authorities, by not performing an environmental risk analysis in this forest before granting the environmental license, denying the probability of determining damage and its effects, by not consulting the communities of the sector about the project.

Keywords: administrative responsibility, environmental risk, administrative law.

INTRODUCCIÓN

En el ámbito ecológico, la responsabilidad administrativa es un tema de gran importancia, considerando que las autoridades ambientales tienen la tarea de avalar que las actividades humanas no coloquen en riesgo el equilibrio ecológico y la subsistencia de los recursos naturales. Partiendo de esta premisa, el riesgo ambiental es uno de los aspectos más relevantes en este contexto, ya que implica la posibilidad de que ocurran daños irreversibles en el medio ambiente, en ese sentido, el análisis de la responsabilidad administrativa con enfoque en el riesgo al entorno se presenta como una herramienta fundamental para identificar y prevenir potenciales impactos negativos en la Naturaleza.

El objetivo principal de la investigación fue realizar el análisis de responsabilidad administrativa de funcionarios públicos que otorgaron registros ambientales mediante Resoluciones N°. MMSZM-N-2017-0041-RM (03 de marzo de 2017), MM-SZM-N-

2017-0042 RM (03 de marzo de 2017) y 225741 (12 de diciembre de 2017,

respectivamente, omitiendo realizar estudios ambientales respectivos, a favor de la empresa pública ENAMI EP y a la empresa privada Cornerstone. Las mencionadas empresas, efectuaron actividades mineras que pusieron en riesgo recursos naturales y

especies que habitan en la reserva biológica Bosque Protector “Los Cedros” de la parroquia García Moreno, del cantón Cotacachi, provincia de Imbabura. Aquello, no solo es un incumplimiento de la norma ambiental sino también de la CRE, que garantiza los derechos de la Naturaleza, en concordancia con los procedimientos administrativos para su protección.

Además, como objetivo específico se estableció el análisis del riesgo ambiental en el referido caso, el cual ocurrió cuando el Ministerio del Ambiente entregó registros ambientales (Resoluciones N°. MMSZM-N-2017-0041-RM, MM-SZM-N-2017-0042 RM y 225741, respectivamente) a la empresa pública minera ENAMI EP y a la empresa

minera privada canadiense Cornerstone, sin haber cumplido requisitos legales para la realización la actividad de exploración inicial en esta área protegida. No solamente se dio el permiso sin las debidas precauciones, sino que además se incumplió con muchos aspectos especificados en la ley, atentando directamente a los derechos de la Naturaleza establecidos en la Constitución.

El proceso administrativo para el consentimiento de licencias ambientales debe ser cumplido a cabalidad para evitar daños; cuando aquello no es efectivo, es generada una responsabilidad por el daño causado, que básicamente en este caso afectó de manera directa en la biodiversidad con actos tales como apertura de nuevos senderos en la zona. Pese a ello, en el proyecto minero se mencionaba que se usarían caminos existentes, sin embargo, se talaron árboles y demás vegetación nativa; es decir, deforestación en muchos aspectos, daño en general que debe ser remediado y establecerse la correspondiente sanción, en cumplimiento de lo establecido por la CRE, en su artículo 71.

La importancia de realizar un análisis jurídico de efectos de la responsabilidad administrativa en la concesión de registros ambientales, radica en la prevención de daños ambientales a diversos ecosistemas, y del aprovechamiento indiscriminada de recursos naturales. De igual manera, es fundamental indagar en el menoscabo de derechos de la Naturaleza garantizados en la CRE, considerando que la intervención antrópica tiene una relación directa con la elevación del riesgo ambiental, exponiendo a la Naturaleza y sus elementos a la alteración de su equilibrio.

La estructura del trabajo de tesis se halla fraccionada en 6 capítulos y sus respectivas conclusiones:

Capitulo I. En este capítulo, se abordarán diversos aspectos fundamentales, como la presentación del problema, la formulación de la pregunta de investigación, la meta

principal que se persigue, los objetivos específicos y las razones que sustentan la importancia de llevar a cabo este estudio.

Capítulo II. En este análisis, se examina el contexto de referencia que respalda cada uno de los objetivos establecidos. También se incluyen subtemas importantes, como el concepto de riesgo y riesgo ambiental, los distintos tipos de responsabilidad, las consecuencias para el bosque protegido, las omisiones administrativas, el principio de reparación ambiental y el estudio detallado de las sentencias constitucionales relacionadas con el caso.

Capítulo III. En esta sección, se proporciona una descripción detallada del marco metodológico utilizado, incluyendo el tipo de investigación realizado, así como los métodos, técnicas y procedimientos aplicados para recopilar información de los diferentes actores e involucrados en relación con el tema de responsabilidad administrativa del caso.

Capítulo IV. Este capítulo se enfoca en consolidar el análisis e interpretación de los datos recopilados durante la investigación, utilizando los instrumentos de aplicación empleados para tal fin.

Capítulo V. En este apartado, se expone una propuesta para realizar un análisis jurídico sobre la efectividad y aplicabilidad de la norma administrativa en cuestión.

Los beneficiarios de la referida propuesta son las comunidades aledañas a las áreas protegidas y estudiantes de Jurisprudencia. En función de los resultados se plantea la alternativa “Análisis Caso: Los Cedros”.

Se realizó investigación de campo, respaldada por las entrevistas a los defensores de la Naturaleza, a aquellas personas que hayan intervenido o se hayan sentido perjudicados ante este caso, principales involucrados y profesionales del derecho que conocen del caso del bosque sujeto de protección que fue resuelto por la Corte Constitucional del Ecuador.

Capítulo I

El Problema

1.1. Antecedentes

En el Ecuador, es frecuente que ocurran delitos ambientales en donde se violenten los derechos de la Naturaleza, la justificación siempre radica en la exploración y la explotación, que lleven a la adquisición de bienes y servicios, inclusive, en palabras de Saltos, et al. (2020), “diversificar la oferta exportable mediante nuevos productos” (p. 331). El trasfondo de los derechos de la Naturaleza es el fundamento de la enmarcación teórica de la evaluación de riesgos ambientales, de acuerdo con Acosta (2013), la Naturaleza no puede ser considerada como una propiedad o una entidad creada como una persona natural. La Naturaleza tiene sus propios derechos y evoluciona constantemente. Es por eso que el derecho ambiental debe ser dinámico y evolucionar con normas apropiadas que reflejen la importancia de proteger y conservar la Naturaleza.

Se entiende que todo acto administrativo es legítimo, constitucional y legal hasta que se demuestre lo contrario, pero al otorgarse una licencia sin el debido análisis ambiental, aparece una causa clara de violación de uno o varios derechos de la Naturaleza, tal como sucedió en este caso de estudio. En tal sentido, como consecuencia de una licencia mal dada se destruyó el bosque (titular de derechos es la Naturaleza), situación que trajo consigo la contaminación de un río o zona donde vive gente, lo cual también transgredió derechos medioambientales (titular de derechos son las personas). Aunado a ello, que todo eso se realizó sin consulta previa (titular de derecho es la comunidad, pueblo o nacionalidad) porque la explotación y exploración se llevó a cabo en un territorio de una comunidad.

Por otro lado, es relevante mencionar un caso de gran importancia en el ámbito del derecho ambiental, que generó diversas reflexiones sobre el reconocimiento de la

Naturaleza como sujeto de derecho. Este caso es conocido como *Sierra Club vs Morton* y se originó a raíz del proyecto de la sociedad Walt Disney para construir una estación de invierno en California, lo que afectaría a las especies de árboles gigantes del valle californiano. Ante esta situación, la organización Sierra Club presentó una serie de argumentos basados en tesis relacionadas con los derechos de la Naturaleza, entre las cuales destacan dos publicaciones importantes de 1794: "Should Trees have Standing?" y "Toward Legal Rights for Natural Objects".

A pesar de contar con antecedentes internacionales en materia de protección ambiental, la base fundamental para la incorporación de los derechos de la Naturaleza en el sistema legal de Ecuador proviene de la Carta Mundial de la Naturaleza de 1982, la cual fue emitida por la Asamblea General de las Naciones Unidas¹. Es esta carta la que ha servido como principal sustento para la inclusión de los derechos de la Naturaleza en la legislación ecuatoriana. Es importante destacar que las disposiciones de la Carta Mundial de la Naturaleza guardan similitudes con lo que fue reconocido por la Constitución de la República del Ecuador (CRE) que entró en vigencia en el año 2008.

En ese orden de ideas, el cambio del paradigma constitucional ecuatoriano permitió un nuevo enfoque, transformando el Estado Social de Derecho (Constitución de 1998) en Estado de derechos y justicia, permitiendo un mayor acceso a los derechos humanos, incluidos los de la Naturaleza; el artículo 10 de la CRE (2008) La Constitución establece que la Naturaleza es reconocida como sujeto de derechos, pero solamente

¹ La Carta Mundial de la Naturaleza, emitida por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1982, plantea el reconocimiento de los seres humanos como parte de la vida y la naturaleza, justificando así la inclusión de los derechos de la naturaleza como derechos humanos. En la Constitución de la República del Ecuador de 2008, se establece la supremacía constitucional de los tratados internacionales ratificados por Ecuador, lo que vincula indirectamente la Carta Mundial con la legislación ecuatoriana. Además, la Constitución ecuatoriana reconoce diversos derechos y principios de protección a la naturaleza en sus artículos 10, 66.12, 71-74, los cuales tienen aplicabilidad directa y también influyen en la creación de otras normas para garantizar su cumplimiento.

aquellos que le son otorgados explícitamente en los artículos 71 y 72 de la CRE. Estos derechos comprenden:

(i) El respeto integral de su existencia, (ii) El mantenimiento de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos, (iii) La regeneración de su vida, (iv) La restauración de su integridad.

Determinado el vínculo jurídico de derechos de la Naturaleza en el Ecuador, como antecedente se deben también analizar casos relevantes en derechos de la Naturaleza. Por ejemplo, en el caso del territorio Sarayuku, en el año 2002 la empresa argentina Compañía de Combustible CGC, ingresó a dicho bosque de forma violenta, en contra de la voluntad de sus dueños ancestrales. Tras esto, se realizaron exploraciones sísmicas en busca de petróleo, situando gran cantidad de explosivos en el área; posterior a este hecho, surgió la demanda del pueblo Sarayuku vs. Ecuador, en donde la Corte IDH estableció la responsabilidad del Estado ecuatoriano, al tenor de lo siguiente:

No se implementó un mecanismo efectivo para resolver la problemática ambiental causada, tampoco se garantizó que la autoridad competente, como estaba previsto, tomara decisiones respecto a los derechos de las personas que presentaron la solicitud, y además, no se aseguró el cumplimiento de las medidas adoptadas mediante un proceso judicial justo. Todo esto representa un incumplimiento de los artículos 8.1, 25.1, 25.2.a y 25.2.c de la Convención Americana, en relación con el artículo 1.1 de dicha convención, perjudicando así al Pueblo Sarayaku. (CIDH, 2012, p. 13).

Cabe mencionar que, durante los años 2017 al 2018, el gobierno ecuatoriano invirtió considerablemente en la industria minera e incrementó las actividades exploratorias abruptamente, siendo a inicios del 2016 aproximadamente un 3% y para el año 2017 subieron a un 13%, entre las áreas exploradas se integran diversas áreas

protegidas como son los bosques protectores. El Bosque Protector “Los Cedros” (en adelante BPLC) es una reserva que fue fundada en 1988, la misma que se encuentra ubicada al noroeste del Ecuador, con un límite de 4800 hectáreas, de bosque tropical húmedo.

Dicha reserva es una zona de amortiguamiento, la cual también abarca a varios grupos de organismos como anfibios, animales silvestres, aves, mamíferos entre otros, esta además limita con el Parque Nacional Cotacachi-Cayapas. Ambas reservas previamente mencionadas, son parte de la zona Fitogeográfica Chocó, uno de los hábitats más endémicos y biológicamente diversos de la Tierra, la cual es vital para las cuencas hidrográficas del Ecuador (Roy et al., 2018).

El Gobierno ecuatoriano en el año 2018, concedió a la minera canadiense Cornerstone Capital Resources y a la minera estatal ecuatoriana ENAMI, permisos para la fase de exploración en la reserva ecológica del bosque en cuestión, sin realizar primero un estudio de riesgo ambiental y de impacto ambiental, siendo el primero destinado a las amenazas que pueda significar la realización de dichas actividades, y el segundo, encaminado a elaborar técnicas de remediación ambiental en caso de daño. Las operaciones de búsqueda de metales preciosos comenzaron en el año 2018 y, en el momento de la investigación en 2022, continuaban sin interrupción. Sin embargo, hasta ese momento, no se habían llevado a cabo estudios de riesgo e impacto ambiental o técnicos por parte de las autoridades ambientales estatales sobre el estado actual de la reserva. Es importante destacar que esta reserva a estudiar, es considerada un área prioritaria de conservación de la biodiversidad en Ecuador.

La actuación del Estado ecuatoriano, al otorgar licencias ambientales sin haber realizado un estudio ambiental, se adecúa a una conducta dañina para los recursos naturales protegidos, ocasionando un incremento del riesgo ambiental y afectando a los

habitantes del sector. Lo anterior, es considerado como incumplimiento de la responsabilidad administrativa, consagrada en el artículo 396 de la CRE, el artículo 52 de la Ley Orgánica de la CGE y el artículo 30 del COA.

1.2. Contextualización del problema

El problema se enmarca en la responsabilidad administrativa de las autoridades ambientales ante la exposición de zonas naturales protegidas a riesgos de daño ambiental. Un caso específico es el BPLC, donde se han estado llevando a cabo actividades mineras de exploración desde el año 2018. La licencia ambiental otorgada para dichas actividades fue concedida sin la existencia de estudios de riesgo e impacto ambiental, lo que constituye un claro incumplimiento del artículo 400 de la CRE (Asamblea Constituyente del Ecuador, 2008). Este artículo establece el deber y su declaratoria de interés público sobre la conservación de la biodiversidad y sus componentes. Cabe señalar que la sanción por actos u omisiones que vulneren los derechos de la Naturaleza puede ir en contra de personas naturales y jurídicas privadas, así como empleados públicos e instituciones públicas.

Dentro del ámbito del Derecho, la responsabilidad es un factor importante que nace de la acción u omisión culposas, o inclusive dolosa, en las que una persona puede incurrir en el ejercicio de su cargo (en el campo del derecho administrativo), de la cual se pueden derivar -precisamente- la responsabilidad civil, responsabilidad penal, responsabilidad administrativa y responsabilidad ambiental; estas dos últimas serán temas de análisis y estudio en la presente investigación. En el asunto ambiental, su análisis debe ser prioridad ya que muchos de los factores que incrementan daños ambientales se basan en la omisión de las obligaciones ambientales y acciones culposas, ante lo cual el riesgo no es medible y su actividad puede causar mayores perjuicios al ambiente (Saltos et al., 2020).

De igual manera, al hablar de riesgo ambiental, es clasificado en: aquel permitido por la ley, y aquel que no lo está, conforme lo establece el sociólogo Ulrich Beck (1996), en su obra *“Teoría de la sociedad de riesgo”*. En tal sentido, en el caso BPLC, la autoridad ambiental en el año 2018, pasó por alto la prioridad de proteger el medio ambiente y se enfocó en la explotación minera, y clasificó al riesgo ambiental como permitido por la ley. Partiendo de esta noción, sería coherente si hubiera habido estudios ambientales, pero como no los hubo, el factor desencadenante del riesgo ambiental es precisamente que las licencias ambientales fueron otorgadas en el incumplimiento de la ley y la CRE. Además, en la contextualización del problema también se deben evaluar: los daños y perjuicios, la responsabilidad administrativa o penal que representa la omisión por parte de las autoridades nacionales y provinciales, al no medir el riesgo ambiental.

1.3. Planteamiento del problema

Desde el año 2018 al año 2023, fecha en el que se desarrolla la presente investigación, se ha evidenciado una pérdida de cobertura vegetal en la Reserva Biológica BPLC, involucrando así la afectación de la flora y fauna al romper sus nichos ecológicos; aquello, tiene conexión directa con el otorgamiento de licencias ambientales por parte del Ministerio del Ambiente a las empresas Cornerstone Capital Resources y ENAMI, que continuaron realizando actividades de exploración continuamente en busca de metales preciosos.

La presente investigación realiza un análisis sobre la gestión administrativa ambiental, con especial énfasis en los riesgos ambientales, que se ven incrementados por las negligentes omisiones por parte de las autoridades ambientales, siendo perjudiciales para el ecosistema y el medio ambiente. El objetivo de este trabajo es establecer los efectos de la omisión del Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica y del

GAD de Cotacachi, al momento de cumplir con los procesos administrativos para otorgar licencias ambientales.

1.4. Formulación de la interrogante de investigación

¿Cómo incide el incumplimiento de la responsabilidad administrativa de las autoridades ambientales en el incremento del riesgo ambiental en la Reserva Biológica Bosque Protector “Los Cedros”?

1.5. Objetivos

1.5.1. Objetivo general

- Evaluar la incidencia de la omisión por parte de las autoridades ambientales como responsabilidad administrativa, en el caso de la Reserva Biológica BPLC, a fin de proponer mecanismos para la correcta aplicación de las normas ambientales y derechos de la Naturaleza.

1.5.2. Objetivos específicos

- Analizar la responsabilidad administrativa en el litigio de derecho ambiental originado por las actividades exploratorias en la Reserva Ecológica BPLC.
- Determinar el riesgo ambiental ocurrido en la Reserva Biológica BPLC a través de una investigación y la interpretación jurídica de resultados de entrevistas aplicadas a actores del suceso.
- Estructurar un análisis jurídico fundamentado en la práctica del recurso administrativo en el caso Bosque Protector “Los Cedros”.
- Elaborar una propuesta, orientada al desarrollo de mecanismos para garantizar el fiel cumplimiento de los procesos administrativos al momento de otorgar licencias ambientales para así contribuir en la disminución de riesgos ambientales.

1.6. Justificación

Como trabajo final de Maestría de Derecho, mención Derecho Civil de la

Universidad Técnica del Norte, se eligió desarrollar una investigación, alrededor del problema planteado anteriormente, debido a que el Derecho Administrativo guarda amplia relación con el derecho ambiental. A través del primero, el Estado tiene el deber de proteger a la Naturaleza, pues tiene derechos consagrados en la CRE y es considerada sujeto de derecho.

Sin embargo, los derechos no son absolutos y en todo caso, sus limitaciones se deben configurar legislativamente mediante leyes que, (en esta parte) siguiendo a Kelsen sean el fundamento de grado superior de otras normas como las reglamentarias, las cuales, además de establecer procedimientos especiales deben imponer obligaciones de hacer y de no hacer para viabilizar el control en el respeto de los derechos y sus límites establecidos legislativamente, el fin de esto es, como no es de otra manera, precautarlos. En este sentido, el Código Orgánico Ambiental (2017), es la ley especial encargada de regular las actividades de explotación en zonas naturales, o cercanas a ellas, con el fin de prevenir el deterioro de la biodiversidad, pero una actuación negligente por parte de las autoridades que aplican la ley, puede ocasionar graves daños.

La importancia de investigar el caso de la reserva Bosque Protector “Los Cedros”, está fundamentada en la preocupación de proponer la aplicación de la norma administrativa, tendiente a alcanzar mayor efectividad en el ejercicio administrativo de garantizar la protección de las especies, los ecosistemas y los ciclos de vida, revalorizando la Naturaleza. Por tanto, se permite que la población y comunidades cercanas a estos ecosistemas, conozcan el derecho a vivir en la diversidad, armonía y el respeto a la Naturaleza para lograr el *Sumak Kawsay*.²

Con la presente investigación, se pretende beneficiar los ciudadanos que viven cerca de la reserva Bosque Protector “Los Cedros”, porque al hacer la consulta previa

² Buen vivir.

tendrán conocimientos sobre los derechos que tiene la Naturaleza, se concientizarán aportando con el cuidado de sus entornos y vigilando que se respete por parte de las autoridades, las leyes que la protegen, en estricto cumplimiento de la declaratoria de la Naturaleza como de interés público

Basado en lo expuesto previamente, es responsabilidad del Estado, las autoridades ambientales y la población asegurar la conservación de los ecosistemas, la biodiversidad y la integridad del patrimonio genético del país, así como prevenir el daño ambiental y recuperar los espacios naturales degradados. Además, es fundamental ejecutar las resoluciones y sentencias relacionadas con el cuidado ambiental en la Reserva Biológica Bosque Protector "Los Cedros".

Capítulo II

Marco Referencial

2.1. Marco teórico

En el presente capítulo se recolectará la base de datos o la base bibliográfica necesaria para el análisis. Se encontrará teorías, conceptos sobre los temas que estructuran la investigación y servirán para interpretar los resultados obtenidos del trabajo investigado.

2.1.1. *Riesgo*

De acuerdo con Chávez (2018), se puede definir al riesgo como la probabilidad de que ocurra un evento o situación no deseada que puede tener consecuencias negativas o dañinas para las personas, el medio ambiente o la propiedad, así como una situación implícita que, al no ser reformada, rectificada o aminorada a través de la interposición del hombre, mediante alteraciones en su ámbito físico-ambiental, advierte un delimitado grado de repercusión colectiva, financiero y ambiental venidero, en el momento en que un suceso real detona o se moderniza la amenaza real.

De esta forma surge el término que incluye la representación de elementos particulares que aumentan las posibilidades de resultados negativos. Esto constituye una manera de medir las perspectivas futuras de situaciones desfavorables, calculando contingencias y estableciendo el punto de vista del riesgo, ya que el riesgo implica incertidumbre y la posibilidad de pérdidas o daños en el futuro. La evaluación del riesgo implica identificar y analizar los factores que pueden contribuir al riesgo, así como evaluar la probabilidad de que ocurra un evento no deseado y el impacto potencial de ese evento. Por otro lado, la gestión del riesgo implica tomar medidas para reducir o mitigar los riesgos identificados.

2.2. Riesgo Ambiental: conceptualización

El riesgo ambiental es un fenómeno general y universal, ya que afecta a todos, por ser un peligro generado por tecnologías modernas e industriales, arrastrando a una sociedad de riesgo (Beck, 1996). Las acciones mecanizadas de las industrias podrían materializarse en un daño ecológico, es por ello que la actual sociedad ha desencadenado respuestas importantes.

Las comunidades internacionales, así como la administración pública, angustiados por incluir argumentos que impidan o minimicen los riesgos significativos, han incluido en sus agendas políticas que velen y resguarden el ecosistema, siendo importante destacar que no solo las actividades industriales causan daño al ecosistema. Por lo tanto, la gestión, el análisis, el servicio y la evaluación de los riesgos ambientales no son exclusivas de sectores que convencionalmente se identifican por su impacto negativo en el medio ambiente, existiendo cada vez más, áreas autorizadas a evaluar el impacto ambiental de sus actividades en el entorno (Albarracin, 2002).

El detrimento y la contaminación del ambiente son expresiones que no se distinguen en la esfera jurídica, pero al ingresarlo en el ámbito penal, la contaminación ambiental se tipifica como un delito cometido al medio ambiente, en cambio el riesgo o daño ambiental es confinado a una responsabilidad civil por lesiones al entorno, a sus bienes o beneficios del ambiente (Antunez, 2019).

El desarrollo industrial causa riesgos que con el tiempo se convierten en daños ambientales, los dilemas políticos traen como consecuencia que sea dificultoso solucionarlos y normalmente eligen favorecer el incremento y desarrollo de la población, afectando con ello su futura calidad de vida, ya que encuadran en un ecosistema cualquier factor que reduzca o inutilice las funciones bióticas, causando una contaminación del

ambiente ya que modifica nocivamente las particularidades químicas, físicas y biológicas de la tierra, del agua y del aire (Cafferatta, 2004).

2.3. Responsabilidad y tipos

Según el *Diccionario Prehispánico Jurídico* (2020), la responsabilidad (en términos generales) se fundamenta en la obligación de reparar los efectos contraproducentes para los derechos e intereses de otros sujetos producidos por la actuación de otro por culpa o negligencia. En materia legal existen diversos tipos de responsabilidad, pero para el presente estudio solo son de interés, aquellos que establece según la norma constitucional (2008), los perjuicios en oposición al ecosistema, encontrándose:

Responsabilidad objetiva, es aquella que se fundamenta en el resarcimiento de un daño, ya sea que el autor lo haya originado o no, sin librarse del compromiso, obligado a reparar el daño causado al bien jurídico, causando un impacto ambiental, es decir, quien produzca un impacto ambiental en áreas protegidas o que quebranten los períodos importantes de poblaciones colindantes a la zona, están obligados a indemnizar, es una correlación causante entre el imputado quien produjo una acción de riesgo y el reclamante quien ha sufrido el daño, ya que las personas acepta las consecuencias de sus acciones de riesgos quebrantando los derechos a otros (Rodríguez, 2016).

Responsabilidad por daños ambientales, son las sistematizaciones técnicas enfocadas en el resarcimiento de los recursos naturales y los bienes que facilitan éstos en caso de causar un daño de forma relevante (Normas ISO, 2015). Entre estos se encuentran varios tipos, como lo son:

- a) Responsabilidad subsidiaria: la administración pública, actuando como garante supletoria, tiene la responsabilidad de actuar de manera adecuada y eficaz frente a los daños causados a la Naturaleza. Su objetivo es asegurar el derecho a la salud,

la conservación de los ecosistemas y la reparación por el impacto ambiental ocasionado. (Ferro, 2017)

b) Responsabilidad del operador de la actividad dañina: a través de procedimientos valoratorios del daño que se haya originado, le compete a la jurisdicción conveniente fijar la penalidad adecuada según lo establece la norma.

c) Responsabilidad de los diferentes actores: Antes de que ocurra el daño, es necesario establecer una obligación simultánea y específica para cada individuo involucrado, con el propósito de aplicar la sanción apropiada a aquellos responsables de la actividad que haya causado el daño ambiental. (Gudynas, 2011)

d) Responsabilidad de los funcionarios encargados del control: Se refiere a la falta de diligencia o indiferencia por parte de los funcionarios públicos de las entidades a nivel nacional, provincial y cantonal, cuya función es llevar a cabo la inspección y prevención de impactos ambientales. (Tello, 2015)

La responsabilidad por riesgo reside en la posibilidad cierta de que ocurra un daño, siendo un instrumento legal de partición que demanda la indemnización del detrimento causado (principio precautorio), en forma general se puede decir que, busca imputar una obligación objetiva en todas las presuposiciones dependientes a esta normativa. La responsabilización sin culpa, crea riesgos señalados ampliamente, por ello ha sido manejado legalmente, se hallan agrupados al progreso tecnológico, donde la obligación del individuo es usualmente general. Solicitudes determinadas, asociadas al aumento en niveles de consumo y al progreso de las técnicas de transporte, pueden proceder en el automatismo de tecnologías capaces de formar catástrofes (Antunez, 2019).

2.3.1. Responsabilidad Penal

Para que se configure una responsabilidad punitiva, es necesario identificar el delito, lo que significa que debe existir una normativa disciplinaria que defina qué tipos

de comportamientos son considerados merecedores de una sanción penal. Además, se debe tener en cuenta la complejidad pericial asociada al estudio de un sistema de sanciones. (Ferro, 2017) Conforme a ello, la identificación del delito es fundamental para garantizar que se aplique la justicia de manera equitativa y efectiva. Sin embargo, la determinación de la responsabilidad punitiva puede ser un proceso complicado y requerir la intervención de expertos periciales en diferentes áreas, como medicina forense, criminología o contabilidad.

En este sentido, la complejidad pericial del estudio de un sistema de sancionatorio radica en la necesidad de valorar pruebas y evidencias, así como en la interpretación y aplicación de las normas jurídicas. Además, la determinación de la responsabilidad punitiva puede estar condicionada por factores como la presunción de inocencia, la carga de la prueba o la imputabilidad del acusado.

En el contexto del sistema sancionatorio, se requiere demostrar que el daño fue causado intencionalmente, por negligencia grave o por una peligrosa negligencia culposa. En otras palabras, es esencial establecer un vínculo claro entre la acción que causó el daño y la intención real del responsable, ya que, sin esta conexión, no puede atribuirse responsabilidad. Esto ha resultado ser un desafío, especialmente al tratar de probar que ciertas acciones perjudiciales para el medio ambiente fueron llevadas a cabo con una intención maliciosa, es decir, que constituyen un delito. De igual manera, es importante destacar que la responsabilidad por el daño ambiental es objetiva, lo que significa que se atribuye independientemente de la intención del responsable. (Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, 2004)

La responsabilidad penal es la consecuencia jurídica por la transgresión o infracción a las reglas penales, se catalogan en delitos e infracciones ambientales. Podría decirse que, es aquella que se emana de un comportamiento normalizado como delito, y

se especifica en atención de una pena por la acción u omisión dolosa o culposa del autor. Dicha figura jurídica es rigurosamente personal, su análisis es específico y su aplicación no se aplica retroactivamente. Cuando se confirma que hay una relación causal entre la acción del responsable y el resultado del delito, en el ámbito penal, esta es ejecutable y es de carácter público. La protección del medio ambiente es un compromiso de doble vertiente, ya que se debe resguardar tanto los derechos del individuo como sujeto de derechos, como también el ambiente como bien jurídico protegido y sujeto de derechos (Píriz et al., 2020).

Este hecho jurídico establece nuevos estándares para salvaguardar el medio ambiente. La regulación legal se vuelve imprescindible para prevenir la contaminación ambiental, que incluye acciones como la deforestación, los incendios, el ruido y los derrames de sustancias que degradan el suelo, las selvas tropicales y contribuyen al cambio climático, calentamiento global, efecto invernadero, reducción de la capa de ozono y lluvia ácida. En consecuencia, estas actividades dañinas son consideradas delitos ambientales conforme a la ley, y corresponde a las autoridades ajustar, proteger, conservar y preservar los recursos naturales mediante marcos legales. (CEPAL, 2019)

En materia ambiental ecuatoriana, el quebrantamiento de daño no es eficaz, debido a que es insuficiente un derecho que se aplique luego del daño, ya está originado y considerables veces es invariable, de aquí que corresponda analizarlos de forma apropiada los principios del Derecho Ambiental (Mila, 2020); en ese sentido, se debe tener claro que una vulneración del derecho implicaría la activación de una garantía para hacer valer el derecho y restituirlo.

Artículo 437 A: establece la pena con reclusión entre dos a cuatro años a quienes, elaboren, implanten, mercantilen, posean o utilicen desperdicios venenosos peligrosos, materias de radiación u otras afines que por sus

peculiaridades son dañinas y perjudiciales para la salud del individuo o degraden y contaminen el ecosistema.

Artículo 437 B: De acuerdo con esta disposición, cualquier persona que incumpla las normas de protección ambiental al verter residuos de cualquier tipo más allá de los límites establecidos por la ley, y si como consecuencia de esta acción se provoca daño o alteraciones a la flora, fauna, potencial genético, recursos hidrobiológicos o biodiversidad, será sentenciada a una pena de prisión que variará entre uno y tres años, a menos que el acto ya esté penado de manera más severa por la ley.

Artículo 437 C: La pena será de tres a cinco años de reclusión únicamente en los siguientes casos: a) Cuando los hechos descritos en el artículo anterior ocasionen daños a la salud de las personas o a sus bienes; b) Si el perjuicio o cambio causado es de carácter irreversible; c) Si el evento fue llevado a cabo de manera clandestina por su autor; o d) Cuando los eventos de contagio tengan un impacto grave en los recursos naturales fundamentales para la actividad económica.

Artículo 437 D: orienta que, si como resultado de la diligencia contaminante causa el deceso de un individuo, se aplicará el castigo anunciado para el homicidio intencional, si las evidencias no constituyen una pena grave.

Artículo 437 E: Indica que se aplicará una pena de prisión de uno a tres años a un funcionario o empleado de una institución, ya sea actuando en su nombre o como miembro de un órgano colegiado, si aprueba de manera ilegal el vertido de sustancias contaminantes que excedan los límites permitidos por la ley. Además, la misma pena será aplicada al funcionario o empleado cuyo informe o dictamen

haya llevado a esas mismas consecuencias. La sanción no será tan rigurosa si no se trata de un delito más severamente castigado por la ley. (p. 105)

También se incluyeron las infracciones relacionadas con la biodiversidad, flora y fauna silvestre, lo que amplió y fortaleció el catálogo de violaciones ambientales en la legislación penal de Ecuador. Esto representa un avance significativo en este ámbito, ya que ahora se establece la responsabilidad penal tanto para personas naturales como para personas jurídicas, sancionándolas con multas. Las sanciones penales que se apliquen también están vinculadas al deber de restaurar el ecosistema y compensar a las comunidades afectadas. Esto representa un importante progreso en términos de protección ambiental y responsabilidad para aquellos que dañen el entorno natural.

Se debe reflexionar sobre los recursos naturales que proporciona la *Pacha Mama*³ y que son limitados, es por ello que los procedimientos antiecológicos están siendo contradictorios al progreso razonable. Se debe de alcanzar un conocimiento ambiental que reprima la cruel degeneración al medio ambiente, la interrupción de la privatización de las riquezas naturales, hecho que deteriora a la *Gaia*,⁴ toda vez que el medio ambiente es justo y abundante. Por ello, se debe de cavilar y edificar establecimientos apropiados que se responsabilicen de la investigación y procedimientos de las dificultades ambientales, que en Ecuador se ha ido laborando en sus reglamentos desde los años 70'. Se distingue que en el Estado hay una sucesión de organismos y establecimientos gubernamentales para ejercer la vigilancia pública ambiental. El desafío es fortificar la gestión ambiental con procedimientos que constituyan y fomenten el desarrollo sostenible.

³ Madre Tierra en quechua.

⁴ Tierra en griego.

2.3.2. Responsabilidad Civil

La responsabilidad civil es definida tradicionalmente, como un conflicto entre dos partes, una titular del crédito y la otra que debe reparar el daño. En este sentido, se define al responsable como “el sujeto que está obligado a reparar el daño sufrido por otra” (Moreno, 2018, p. 221). Esta figura comprende entonces, una reparación, una sanción, que es generada cuando el daño causado afecta a una persona privada, lo que marca una diferencia con la Responsabilidad Penal, la cual sanciona al daño perpetrado contra la sociedad, y de responsabilidad moral; que no requiere de acción u omisión causante del perjuicio. Es así como esta institución produce un vínculo que obliga a las partes, donde el mártir toma el rol de acreedor y el villano en deudora del deber. (García, 2020)

La responsabilidad civil ambiental se deriva de los daños o perjuicios causados por acciones que dañan o ponen en peligro el medio ambiente. En esencia, esta responsabilidad se relaciona con los daños ambientales sufridos por individuos o comunidades específicas, ya sea en sus derechos o patrimonio, o como resultado de la contaminación de un elemento ambiental. En virtud de esto, se exige una compensación por los efectos negativos, siguiendo los principios establecidos en la normativa, que buscan restaurar las condiciones previas a la lesión ocasionada.

Cuando se menciona la responsabilidad civil por daño ambiental, se hace referencia al compromiso de una persona natural o jurídica, ya sea pública o privada, de reparar judicialmente el daño causado al medio ambiente. En consecuencia, el responsable estará obligado a llevar a cabo acciones indemnizatorias para restaurar o reducir al mínimo los efectos negativos generados en el ambiente y los derechos asociados a este. (Saltos et al., 2020)

Es relevante destacar que cualquier daño ambiental conlleva un costo que generalmente la Naturaleza asume y luego se traslada a otros individuos o grupos con

derechos, ya sean individuos o colectivos. Por lo tanto, el gasto necesario para reparar el daño debe ser asumido por la parte responsable que causó dicho daño. Es aquí donde surge el principio "contaminador-pagador", presente en diversos tratados, como el Principio 16 de la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo. Este principio establece que quien contamine debe responsabilizarse de los costos derivados de sus acciones.

La aplicación de este principio no resulta sencilla, especialmente cuando se trata de reparaciones por daño ambiental. Esto se debe a que el principio no siempre se ajusta al concepto tradicional de reparación civil, ya que es un elemento que debe considerarse en diferentes etapas del proceso, con el propósito de internalizar los costos ambientales para el responsable, evitando así llegar a la esfera de la reparación civil.

2.3.3. Responsabilidad Ambiental

En el Derecho Ambiental la responsabilidad por el daño ocasionado se define como: el deber de reparar y satisfacer por sí o por interpuesta persona el perjuicio causado al ambiente. En ocasiones por falta de legislación especial que regule la responsabilidad ambiental, por lo que se recurre a uso de normas con efectos ambientales (Gonzalo, 2013). Es decir, el autor considera que en todo lo no previsto en la legislación ambiental, se podrá hacer uso de otras normas, ya sea de tipo penal, civil, administrativa o procesal. Esto se debe a que la fuente esencial para abordar la responsabilidad reside en la objetivación de la misma, lo que implica que, lo relevante a considerar es el daño ambiental que se ha generado, sin importar las circunstancias.

2.3.4. Responsabilidad Administrativa

La responsabilidad administrativa ambiental surge cuando alguien incumple las normas ambientales establecidas en leyes y reglamentos. En este caso, la sanción se aplica a nivel administrativo por la acción u omisión del infractor, y conlleva la obligación de

reparar los daños causados, implementar medidas preventivas y de mitigación, así como asumir los costos relacionados. El Estado, en su función de garantizar los derechos constitucionales, establece políticas que buscan proteger los derechos ya reconocidos en este ámbito.

La proporción de la responsabilidad administrativa surge de las acciones del control de la calidad ambiental, de los sistemas de prevención sobre las actividades y productos, realizadas por instituciones gubernamentales para garantizar el desempeño de las normas y obligaciones.

Tabla 1:
Peculiaridades más notables de la responsabilidad administrativa

La tipicidad.
La irretroactividad
El debido proceso
La Protección de la tutela ambiental
La Garantía de derechos
La correcta imputación de las medidas por incumplimientos de normas administrativas ambientales
Exigir al beneficiario del ambiente o causante de riesgos ecológicos a una autorregulación apropiada. En virtud de la tipicidad, el establecimiento de las sanciones administrativas debe constar en la Ley

Nota: Elaboración del autor

Ciertamente, el ordenamiento jurídico ecuatoriano, en su Constitución (2008) y en su sistema normativo, reconoce y protege estos aspectos importantes del derecho penal ambiental. En cuanto a la tipicidad, la Constitución ecuatoriana establece en su artículo

76 que ninguna persona será castigada por acciones u omisiones que en el momento en que se llevaron a cabo no fueron consideradas como una violación penal, administrativa o de cualquier otra Naturaleza según lo establecido por la ley, lo que garantiza que las sanciones administrativas estén establecidas en la ley. En cuanto a la irretroactividad, la Constitución garantiza en su artículo 82 que "Las normas legales no tendrán efecto retroactivo, excepto cuando favorezcan al o a la destinataria" (2008, p. 38). Lo que protege a las personas de ser juzgadas por acciones que no estaban tipificadas como delito al momento en que se cometieron.

Los derechos del debido proceso son salvaguardados por el artículo 76 de la Constitución de la República del Ecuador (2008), el cual garantiza el derecho a la defensa, a la asistencia jurídica gratuita y a un juicio justo e imparcial. Asimismo, la protección del ambiente está asegurada por el artículo 72 de la misma Constitución, el cual reconoce el derecho a vivir en un ambiente sano y equilibrado, estableciendo la responsabilidad del Estado en garantizar este derecho. La garantía de derechos se encuentra protegida en varios artículos de la Constitución, entre ellos el artículo 66, que reconoce el derecho a la tutela judicial efectiva y el derecho a la reparación integral; y el artículo 83, que establece el derecho a la indemnización por daños y perjuicios.

En lo que respecta a la debida aplicación de medidas por incumplimientos de normas administrativas ambientales, el artículo 397 de la Constitución establece las sanciones pertinentes por infracciones ambientales y define el procedimiento para su imposición. Por su parte, el artículo 396 de la Constitución impone la obligación a quienes causen daños ambientales de tomar medidas para prevenir, mitigar y restaurar el daño causado, lo que implica una exigencia de una autorregulación adecuada.

Las sanciones administrativas por daño ambiental se encuentran disgregadas en varios cuerpos legales, como por ejemplo el Código Orgánico del Ambiente (2017) y el

Código Orgánico Administrativo (2017) entre otros, esto se debe a la participación de los gobiernos autónomos, que intervienen regulando e implementando un control ambiental. De allí que, ubica las sanciones a las infracciones administrativas en:

Tabla 2:
Sanciones administrativas

Ordenanzas Provinciales	Ordenanzas Municipales
Decretos Ejecutivos	Acuerdos Ministeriales
Legislación Secundaria Ambiental	Leyes o Reglamentos sectoriales
Ley de Hidrocarburos.	Ley de Minería
Ley Forestal	Reglamento Sustitutivo al Reglamento Ambiental para Operaciones hidrocarburíferas
Reglamento Ambiental de Actividades Mineras	Entre otras

Nota: Elaboración del autor

La responsabilidad administrativa, está basada en la prevención, de tal manera que, para llegar a este objetivo, además de establecer sanciones por daño se implementan mecanismos administrativos de prevención, a los fines de imponer sanciones precautorias y remediadora en la cual se establece al mismo tiempo sanciones como multas, clausuras, decomisos, suspensión de actividades, revocatoria de permisos, caducidad de concesiones e incluso la reparación del daño ambiental. Para adjudicar la responsabilidad administrativa la infracción debe esta previamente tipificada para que pueda ser sancionada de lo contrario sería ilegal tal sanción (Código Orgánico Administrativo, 2017).

2.3.5. Responsabilidad Ambiental Administrativa

La responsabilidad administrativa ambiental surge cuando alguien incumple las normas ambientales establecidas en leyes y reglamentos. En este caso, la sanción se aplica a nivel administrativo por la acción u omisión del infractor, y conlleva la obligación de reparar los daños causados, implementar medidas preventivas y de mitigación, así como asumir los costos relacionados. El Estado, en su función de garantizar los derechos constitucionales, establece políticas que buscan proteger los derechos ya reconocidos en este ámbito. (Antunez, 2019)

El derecho administrativo establece normas y reglamentos que rigen las funciones, facultades y actuaciones de las autoridades y órganos del Estado, otros órganos e instituciones y los ciudadanos. Por tanto, su actividad está determinada por la aplicación de las normas de la administración pública, que adoptan las formulaciones pertinentes de la protección ambiental, a los distintos tipos de normas para el efecto. Lo que implica que la Administración Pública es responsable de la protección del medio ambiente, siendo que es parte de su propio patrimonio. Además, cuenta con diversos mecanismos que le permite imponer coactivamente medidas a los sujetos frente a conductas específicas contra el medio ambiente, cuyos efectos por inobservancia de la norma acarrearán la sanción.

Al igual que cualquier sanción contemplada en la legislación ecuatoriana, se rigen por los principios de legalidad, tipicidad, culpabilidad, proporcionalidad, etc. Dejando sentado la importancia de la responsabilidad ambiental dentro del ordenamiento jurídico, lo cual es indispensable de su correcto funcionamiento tanto en el orden represivo y educativo, con el cual se pretende concientizar a la sociedad a cuidar y preservar el único medio ambiente que poseen (CIDH, 2012).

2.4. Caso los Cedros y sus afectaciones

El Bosque Protector Los Cedros (BPLC) se sitúa en la región noroccidental de Ecuador, en la provincia de Imbabura, al norte del río Guayllabamba, próximo a su encuentro con el río Magdalena. Adicionalmente, se encuentra contiguo al Parque Nacional Cotacachi-Cayapas y forma parte de su zona de amortiguamiento. Este territorio representa una de las áreas protegidas más relevantes del país, donde se llevan a cabo diversas actividades, como investigaciones científicas y turismo científico. (Acosta,2013)

El Bosque Protector Los Cedros (BPLC) se destaca por su ubicación privilegiada en la sección suroccidental de la Reserva Ecológica Cotacachi-Cayapas, desempeñando un papel crucial como zona de amortiguamiento para esta reserva. En esta región convergen dos áreas de gran biodiversidad: los bosques húmedos del Chocó y la cordillera de los Andes tropicales.

El Bosque Protector Los Cedros (BPLC) abarca una superficie de 6.400 hectáreas y engloba dos zonas de vida: el premontano húmedo y el montano bajo. Dentro de esta área coexisten diversas especies de flora y fauna:

- Se han registrado más de 310 especies de aves.
- Hay aproximadamente 290 especies de árboles en la zona.
- Se encuentran más de 400 variedades de orquídeas, incluyendo de 250 a 300 especies del género *Pleurithalia*, con 14 de ellas pertenecientes al género *Dracula*, que son muy buscadas por investigadores y amantes de estas plantas.
- El Bosque Protector "Los Cedros" alberga tres especies de primates: el mono aullador, el capuchino y el bracilargo, siendo esta última especie considerada en alto riesgo de extinción según la UICN.

- Se han identificado más de 960 categorías de lepidópteras nocturnas, con 320 de ellas siendo registradas por primera vez en el Bosque Protector "Los Cedros".
- En tan solo una hectárea de bosque se han contabilizado más de 70 especies de árboles, lo que resalta la extraordinaria biodiversidad de esta área.

2.5. Omisiones Administrativas del Caso BPLC

Se refiere a la omisión de la autoridad del Estado, a través del Ministerio de Ambiente, Agua y Transición Ecológica quien quebrantó los derechos de la Pacha Mama,⁵ al inobservar el artículo 407 de la CRE (2008), donde señala :“que prohíbe la minería metálica y cualquiera de sus fases en áreas protegidas” (p. 122), al expedir la Resolución Nro. 225741, fechada el 12 de diciembre de 2017, se otorgó el registro ecológico a la Empresa Nacional Minera ENAM1 EP, la cual llevó a cabo el Proyecto Minero Río Magdalena en fase de exploración inicial en mediana y gran minería, dentro del área protegida BPLC, situado en el sector Llurimagua, parroquia García Moreno, cantón Cotacachi, provincia de Imbabura. Este lugar es considerado por los científicos como un sitio único que alberga una gran biodiversidad de especies, por lo cual se lucha para evitar que se extingan.

En el caso de estudio particular, se puede comprender que claramente hubo omisión, debido a que pasó por alto los derechos constitucionales de la Naturaleza que se encuentran establecidos en la CRE (2008) a partir de su artículo 71, esto siendo consecuente también con el derecho al agua, artículo 411 ibídem y, finalmente, la consulta ambiental conforme lo establecen los artículos 61, 95 y 398 de dicho texto fundamental. Es por esta razón específicamente que la Corte Constitucional, al poder evidenciar tales omisiones, declaró la inconstitucionalidad de la resolución, debido a que se estaban pasando por alto asuntos de suma importancia que afectaban directamente al ambiente y

⁵ Madre Tierra en quechua.

por tal razón estaban vulnerando a normativa constitucional y por principio de jerarquía normativa no podía coexistir la resolución con la Constitución.

2.6. Análisis de las Sentencias caso BPLC (antecedentes, actores demandados, decisión judicial)

Juicio No: 10332201800640, SEGUNDA INSTANCIA, número de ingreso 1

Casillero Judicial No: 0

Casillero Judicial Electrónico No: 1003208970

Fecha de Notificación: 19 de junio de 2019

A: ALMEIDA HERRERA JHESICA LISETH

Dr / Ab: ALMEIDA HERRERA JHESICA LISETH

Antecedentes

De data lunes 5 de noviembre de 2018, a las 11:47 se introduce una acción de protección de derechos constitucionales, regulada en la CRE (2008) y en la LOGJCC (2009), los señores Cevallos Moreno Jomar José Efrén y Almeida Herrera Jhesica Liseth, actuando como alcalde y procuradora síndica del GAD Municipal de Santa Ana de Cotacachi, presentaron una demanda legal contra el Ministro del Ambiente y el Gerente General de ENAMI EP. El propósito de esta demanda fue impugnar el registro ambiental y el plan de gestión que autorizó la ejecución de actividades mineras en el Bosque Protector Los Cedros (BPLC).

Los demandantes alegan que las acciones realizadas violaron las disposiciones constitucionales relativas a la consulta ambiental e indígena. El juez encargado del caso, cumpliendo con los principios establecidos en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC), citó a los querellantes a una AUDIENCIA ORAL y PÚBLICA, programada para el VIERNES 09 de NOVIEMBRE

de 2018 a las 11h30 en el juzgado de la Unidad Judicial Multicompetente del cantón Cotacachi Principio del formulario.

El 9 de noviembre de 2018, a las 08:28 am, el juez emitió una resolución general en la que notificaba que los escritos presentados como AMICUS CURIAE en el caso serían incluidos en el expediente y serían considerados por el juez durante la audiencia, de acuerdo con el artículo 12 de la LOGJCC. Sin embargo, a pesar de los argumentos presentados en esta resolución y de lo estipulado en la legislación, durante el desarrollo de la Audiencia Oral y Pública, algo sucedió que no se especifica en el texto original.

En la Audiencia que tuvo lugar en la fecha y hora indicadas, el Juez ponente, tras escuchar los argumentos de los querellantes, decidió descartar la presunción del Legitimado Activo. Por esta razón, en fecha 16 de noviembre de 2018, dentro del plazo estipulado en el Artículo 24 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, la parte legitimada presentó el correspondiente Recurso de Apelación en contra del fallo emitido por el juez constitucional de primera instancia.

Actores de la demanda:

Los señores Cevallos Moreno Jomar José Efrén y Almeida Herrera Jhesica Liseth, en calidad de alcalde y procuradora Síndica del GAD MUNICIPAL DE SANTA ANA DE COTACACHI, respectivamente, llevaron a cabo una acción legal el 5 de noviembre de 2018. En esta acción, impugnaron el registro ambiental y el plan de gestión que permitieron actividades mineras en el Bosque Protector Los Cedros (BPLC). Alegaron que dichas acciones violaron las disposiciones constitucionales sobre consulta ambiental e indígena.

El tribunal inicial rechazó la acción, pero los representantes de Cotacachi apelaron la decisión. En junio de 2019, la Corte Provincial aceptó parcialmente la acción y ordenó la anulación del acto administrativo y que se ofrecieran disculpas públicas a las

comunidades afectadas. ENAMI EP presentó una acción de protección extraordinaria contra esta decisión, la cual fue admitida, mientras que el Ministerio del Ambiente y el Gobierno Municipal de Cotacachi tuvieron sus demandas desestimadas.

Demandados:

Procuraduría General del Estado

Ministro del Ambiente

Otero López Carlos Alberto, Gerente general de la empresa Nacional Minera del Ecuador ENAMI EP.

Manuel Humberto Cholango Tipanluisa

Decisión judicial:

Debido al uso incorrecto de la acción presentada por la parte demandante, el juez, al analizar la fundamentación expuesta en el escrito de demanda, concluye que no se ha violado ningún derecho constitucional. En su sentencia, el juez diferencia entre el concepto de violación de derechos y el de limitación de derechos legales, demostrando que no se ha vulnerado el núcleo esencial de los derechos reclamados y, por tanto, no procede el derecho a la reparación integral. Además, destaca que la acción de protección tiene como objetivo establecer un marco normativo de prevención para salvaguardar la inviolabilidad de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y garantizar su disfrute en armonía con el buen vivir.

En su discernimiento el juzgador fundamenta argumentación en el artículo 173 de la CRE (2008), el cual consagra: la vía por la cual podrán ser impugnados los actos administrativos, aunado a ello, señala que no concurren los presupuestos establecidos en el Art. 40 de la LOGJCC (2009), es decir, no existe la violación de un derecho constitucional de autoridad pública. Además, el Art. 3 de la CRE (2008) consagra entre

sus principios, el deber primordial del Estado de garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos. Debido a que no se demostró ni justificó lo argumentado por parte actora, la violación de los derechos fundamentales de la CRE y en virtud que este tema es netamente administrativo, se niega la acción de protección.

De lo antes señalado se concluye que, en la sentencia el juzgador hace un ejercicio educativo al distinguir los términos violación de derechos y limitar derechos, argumentando que difieren en cuanto que el primero implica la comprobación de la ruptura de los derechos lo que trae como consecuencia el derecho a la reparación integral. En este sentido, en la acción de protección se consagra la seguridad jurídica, los derechos humanos y el goce de estos. Además, apoyado en la Constitución y la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, el juez garantiza las acciones legales pertinentes a la ciudadanía para ejercer sus derechos.

2.7 Sentencia Ejecutoria

Es aquella decisión que, según lo establece el numeral 1 del artículo 363 del Código Orgánico General de Procesos (COGEP, 2015), la ejecución de las sentencias se establece como un título de ejecución, lo que significa que se busca asegurar que tengan un carácter cierto. En general, se espera que las sentencias sean ejecutadas por el mismo juez que las dictó en primera instancia, siempre que exista una obligación clara y específica en el fallo. Durante la fase de ejecución, la competencia del juez se limita a llevar a cabo lo establecido en el título, conforme a lo dispuesto en el artículo 364 de la misma normativa.

Este es el caso frecuente de las sentencias penales que, al conceder indemnizaciones por daños y perjuicios, omiten establecer en el fallo el monto de la obligación o las especificidades del caso para calcular dicho valor. A pesar de ello, se presentan como títulos de ejecución sin basarse en una disposición del COGEP (Código

Orgánico General de Procesos) (2015) , Es importante que la sentencia aclare su carácter de ejecutoriada, dejando en claro que se trata de un título de ejecución al imponer una obligación precisa y determinada, de manera que pueda llevarse a cabo su ejecución de manera efectiva.

La sentencia ejecutoriada es un título de ejecución; el cual deberá ser ejecutado por el juez o jueza que conoció la causa en primera instancia, lo ordenado en una sentencia, así lo consagra la ley en materia no penal. El cumplimiento se someterá a lo que compete establecer, o sea, si se trata de un deber de entregar una variedad o cuerpo cierto, de dar monetariamente o bienes de género, de hacer o de no hacer (Sentencia N° 167-2018-p-CPJP, 2018).

En el caso de obligaciones de dar dinero establecido en una sentencia ejecutoriada, es aplicable el Art. 371 del COGEP (2015), corresponde al Juez la responsabilidad de seleccionar al perito encargado de determinar las finanzas, ganancias y costos relacionados con la sentencia, y luego proceder a emitir la sentencia de cumplimiento de acuerdo con el Artículo 372 de dicho Código, llevando a cabo el procedimiento correspondiente de ejecución. En los casos de sentencias genéricas, es decir, cuando se limita a reconocer el derecho de la persona a recibir indemnización, pero no especifica su valor ni los criterios para su cálculo, previo a la ejecución, el perito debe calcular los daños y perjuicios basándose en los elementos que causaron el perjuicio a la persona afectada y determinar a quién debe indemnizarse.

Según lo consagrado en el Art. 622 numeral 6 del COIP la sentencia escrita deberá contener entre otros aspectos:

- La pena.
- Los daños ocasionados.
- El monto económico a pagar a la víctima.

- Las disposiciones necesarias para la reparación integral, y
- La determinación de las pruebas que hayan servido para la cuantificación de los perjuicios cuando corresponda.

La ejecutabilidad es una característica propia del acto administrativo que le permite producir todos sus efectos y obligar a los infractores a acatarlo, incluso recurriendo a su pertenencia y autonomía si es necesario. Esta peculiaridad distingue claramente los actos administrativos de los actos privados, que requieren del respaldo judicial para imponer medidas ejecutorias sobre otro sujeto. (...), es decir, el gobierno puede tomarse la justicia por su mano. (Parada, 2012)

El Código Orgánico Administrativo (2017), determina en su artículo 235, que “Los medios de cumplimiento forzoso contemplados en dicho código son utilizados solo en casos en los que el receptor del acto administrativo no cumpla voluntariamente con la obligación derivada de dicho acto” (p. 30).

La ejecutoriedad corresponde a las labores administrativas finales que son legítimos y eficaces, gozando de suposición de legalidad, previo acatamiento con el aviso al gobernado, a fin de que proceda a realizar su lícita defensa, una vez efectuada la notificación, la administración por medio del empleo de los medios que le acepta la Carta Suprema y las leyes que están completamente autorizadas para su ejecución forzosa en caso de que el administrado se niegue a su ejecución. En estos casos, corresponderá a la administración aplicar todos los recursos que la legislación determine considerando el principio de proporcionalidad y si existieran varios medios de actuación se optaría por el menos coercitivo de la independencia individual (Acosta, 2013).

Para poder calcular los daños y perjuicios en todo proceso, es necesario pasar por un proceso especial para poder realizar el cálculo de manera eficaz, en este punto entra en acción el perito, el cual es definido por el COGEP (2015), en su artículo 221 como

aquella persona que: “Debido a sus conocimientos científicos, técnicos, artísticos, prácticos o profesionales, la persona está capacitada para proporcionar información al juez sobre algún hecho o circunstancia relacionada con el asunto en disputa” (p. 51).; en palabras, simples, se trata de un profesional especializado en el tema que ayuda a esclarecer aspectos dentro de una controversia, en este caso, en la vía administrativa se requieren peritajes para realizar el cálculo de los daños de manera adecuada.

Es así que en este caso particular se requiere de la presencia de un perito ambiental, su función no dista mucho de los demás peritos, se puede entender al respecto, lo siguiente: “Los peritos ambientales, según sus áreas de especialización, están autorizados para examinar tanto los elementos físicos (agua, suelo, aire) como los bióticos (flora y fauna). Se reconoce que el aspecto ambiental es una labor de naturaleza multidisciplinaria.” (Ministerio del Ambiente y Agua, 2020, p. 16).

Todo peritaje, en cualquier ámbito requiere ser presentado por escrito a manera de informe, el cual debe contar con la siguiente estructura:

1. Antecedentes
2. Consideraciones Técnicas
3. Conclusiones
4. Documentos de Respaldo

En el aspecto ambiental se analizan componentes específicos para el cálculo y la realización del informe, de esta manera se pueden señalar los siguientes:

- Componente biótico,
- Análisis de recursos vivos, flora y fauna
- Componente Bioquímico
- Análisis de recursos como agua, suelo y aire
- Gestión ambiental de productos, residuos, desechos y sustancias peligrosas

- Tasación Económica de Daños Ambientales

En el ámbito de estudio principalmente se necesita de un peritaje de tasación de daños ambientales, que puede hacer el cálculo de daños y perjuicios, sin embargo, es necesario un análisis de componentes bióticos y bioquímicos en primer lugar para llegar a dicha tasación.

2.8. Principio de Reparación ambiental

La Constitución de Ecuador de 2008 incorpora el principio de responsabilidad ambiental, que protege los derechos de la Naturaleza y el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. Este principio se desarrolla en el Código Orgánico del Ambiente:

Responsabilidad objetiva del daño: El enfoque busca proteger los derechos de la Naturaleza al establecer que, en caso de afectación, impacto o daño, surge automáticamente el derecho de la Naturaleza a ser reparada. Es decir, no es necesario demostrar culpabilidad o intención del daño para aplicar medidas de mitigación, restauración o reparación integral. Solo la existencia de la afectación es suficiente para tomar estas medidas. (Antunez, 2019)

Este fundamento está establecido en la CRE (2008) y en el Código Orgánico del Ambiente (2017) en su Art. 396: “La responsabilidad por daños ambientales es de carácter objetivo. Cualquier perjuicio al medio ambiente, además de las sanciones apropiadas, conlleva la obligación de realizar una restauración completa de los ecosistemas y compensar a las personas y comunidades perjudicadas.” (p. 119)

Art. 11.- Responsabilidad objetiva. De acuerdo con los principios y garantías ambientales establecidos en la Constitución, tanto las personas naturales como las jurídicas serán responsables de manera objetiva por los daños ambientales que causen, aun en ausencia de dolo, culpa o negligencia. Aquellos encargados de llevar a cabo obras,

proyectos o actividades deberán mantener un sistema de control ambiental permanente y aplicar todas las medidas necesarias para prevenir y evitar daños ambientales, especialmente en actividades que presenten mayor riesgo de causarlos. (Código Orgánico del Ambiente, 2017, p. 115)

Capítulo III

Marco Metodológico

3.1. Tipo de investigación

En la presente investigación los datos que se analizaron fueron de enfoque cualitativo y según el alcance de los objetivos la indagación fue de carácter exploratorio. Es así que Vasilachis de Gialdino (2014) menciona que, el enfoque cualitativo se trata de un método de estudio interpretativo que se basa en el análisis de casos para abordar problemas humanos o sociales. El investigador construye una imagen detallada y completa del problema en una situación natural, lo que resulta en un enfoque holístico y profundo.

3.2. Métodos de Investigación

Los métodos de investigación cualitativa que se tomaron en cuenta fueron los siguientes:

3.2.1. Método Descriptivo

En lo que respecta a la investigación se ha aplicado el método descriptivo tomando en cuenta que se basa en la observación, además que es concluyente, es decir que se encarga de la recopilación de datos que se pueden cuantificar y reflejar en estadísticas el resultado de la investigación, sobre esto, se la define como:

Este tipo de investigación tiene como propósito describir características esenciales de grupos de fenómenos homogéneos, utilizando criterios sistemáticos para determinar la estructura o el comportamiento de los fenómenos en cuestión. De esta manera, se obtiene información sistemática y comparable con otras fuentes de estudio. (Guevara et al., 2022, p. 164)

3.2.2 Método Exploratorio

El método exploratorio se usó para el cumplimiento de uno de los objetivos en cuanto al análisis del derecho ambiental y la responsabilidad administrativa del Estado, todo esto a través de análisis exploratorio dentro de la reserva, lo que ayuda a obtener información que sirvió para una mejor comprensión del tema, al permitir la identificación de patrones y tendencias en los datos relacionados con la gestión ambiental y el desempeño de las autoridades estatales. Del mismo modo, este método sirve para la recopilación de información novedosa que aporta al dominio sobre la praxis del tema de estudio, en otras palabras: “El estudio exploratorio es relevante porque permite identificar posibles fallos en las principales líneas de investigación, evaluar si los protocolos de investigación pueden seguir adelante y determinar si se requieren métodos, instrumentos y entrevistas apropiados o demasiado complejos.” (Muñoz, 2011, p. 494)

3.2.3 Método Documental

Se utilizó la investigación documental, tomando en cuenta que es una técnica de investigación cualitativa, que en este sentido ha ayudado en el presente estudio a recopilar información, con la ayuda de la lectura comprensiva de varios documentos, (escritos, y audiovisuales). Se utilizó este tipo de investigación en vista de que era necesario hacer un contraste en cuanto a la doctrina, la sentencia analizada y la legislación, para de esta manera poder cumplir con los objetivos planteados de manera general, esto complementa con la metodología descrita anteriormente. Se recolectaron los datos con un orden lógico, lo que permitió determinar el riesgo ambiental ocurrido en la Reserva Biológica BPLC.

3.3. Técnicas e instrumentos

Las técnicas de investigación fueron el canal de recopilación de información para la presente investigación, es así que para García de Ceretto (2009) las técnicas de investigación cualitativa se distinguen por ser flexibles y exploratorias, lo que les permite

ser abiertas a diferentes posibilidades. Con estas técnicas es posible recolectar información y construir categorías que surgen a partir de dicha información. Por ello a continuación mencionamos las técnicas de investigación que fueron utilizadas:

Técnica de análisis: En esta técnica se analizó sistemáticamente los elementos informativos sobre la conceptualización del riesgo y el riesgo como presupuesto de responsabilidad.

Recopilación documental: En esta técnica se obtuvo información a partir de documentos escritos que sirvieron de base para la determinar la responsabilidad administrativa.

Archivos de registro: Mediante los archivos de registro se pudo recopilar la información que sirvió de base para la argumentación teórica y lógica del riesgo ambiental y las diferentes clases de responsabilidad con enfoque en lo administrativo.

Casos de estudio: A través del método de investigación cualitativo, en los casos de estudio, se logró recolectar información de las diversas actuaciones judiciales en el Caso BPLC, y de esta manera se realizó un análisis a profundidad sobre las vías judiciales que se tomaron, y se enfatizó el análisis en la vía administrativa y constitucional.

Entrevistas Individuales: En este método de investigación se recogió datos directamente de los diferentes entrevistados, los cuales fueron parte judicial de la acción de protección constitucional del Caso BPLC.

Por otra parte, los instrumentos de investigación cualitativa recogen las disertaciones de los involucrados en el caso BPLC. El instrumento que se utilizó en la investigación es el siguiente:

3.3.1. Entrevista

Para Kyale, (2011) la entrevista de investigación cualitativa es un método singular y sensible que permite capturar las experiencias y significados vividos en el mundo

cotidiano de los individuos. Esta técnica proporciona una oportunidad para que los sujetos expresen su situación desde su propia perspectiva y con sus propias palabras. En este caso redactar las experiencias de los entrevistados respecto a la responsabilidad administrativa y el riesgo ambiental. Además, que permitió obtener datos adicionales que sirvieron de base para enriquecer el tema y tener valoraciones de sustento para las conclusiones.

La forma de aplicación de la entrevista fue a través de plataformas electrónicas como Microsoft Teams, Whatsapp, a los siguientes abogados y especialistas que forman parte de la Estación Científica BPLC, Fundación Terra Minka, Fundación Victoria Animal y de manera presencial a la Procuradora Síndica del Gobierno Autónomo Descentralizado (GAD) Municipal de Santa Ana de Cotacachi, se utilizó de manera metodológica las preguntas abiertas para captar significados vividos acerca del Caso BPLC, a los entrevistados quienes fueron parte del proceso judicial, así como también se utilizó la investigación cualitativa para abordar las perspectivas técnicas sobre el riesgo ambiental en la responsabilidad administrativa.

3.4. Procedimiento

El desarrollo de la investigación fue a través de entrevistas a los actores que intervinieron en el Caso Reserva Biológica del BPLC como el GAD Municipal de Santa Ana de Cotacachi, estableciendo la observación de los puntos neurálgicos del caso, así como el sustento jurídico de la acción judicial. Por otra parte, se contó con la profesional de la Estación Científica del bosque, quien aportó con la técnica y experticia por su trayectoria de trabajo en el área de estudio. De igual manera se verificó criterios jurídicos sobre la protección administrativa del ambiente y especies animales en el Ecuador, con la intervención de los abogados de las Fundaciones Terra Minka y Victoria Animal.

3.5. Población y Muestra

Según Cruz del Castillo, (2014) la definición de muestra se refiere a una parte representativa de la población completa, es decir, un subconjunto de los miembros que conforman el grupo en cuestión. Por otro lado, la población se refiere al conjunto completo de miembros que conforman ese grupo en particular. En la investigación cualitativa, el énfasis no se centra en la representatividad de la muestra, sino en cómo dicha muestra, compuesta por un pequeño grupo de casos o actividades, arroja luz sobre la vida social. Por consiguiente, en la presente investigación se tomó en cuenta al GAD Municipal de Santa Ana de Cotacachi, Estación Científica del BPLC, Fundación Terra Minka, Fundación Victoria Animal, quienes fueron parte del caso como actores, *amicus curiae*, e involucrados en derechos de la Naturaleza

Capítulo IV

Análisis e Interpretación de Resultados

4.1. Análisis de caso

En primer lugar, es necesario examinar la responsabilidad administrativa que dio lugar a las actividades exploratorias en el Bosque Protector Los Cedros (BPLC), como parte del cumplimiento del primer objetivo específico. Para ello, se realizará un análisis de caso que se refiere a la acción de protección presentada por el GAD Municipal de Santa Ana de Cotacachi (GADMSAC) a través del ex alcalde Jomar Cevallos Moreno y la ex procuradora síndica, la abogada Jessica Almeida Herrera.

Con respecto a la solicitud del demandante legítimo, se propone la aplicación del principio de precaución, que se encuentra establecido en el artículo 395, numeral cuatro, del Código Orgánico del Ambiente. Este principio se refiere a la protección efectiva de áreas naturales protegidas, y actualmente el Bosque Protector Los Cedros (BPLC) está reconocido como tal en la base de datos del Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica. Además, el Código Orgánico Integral Penal (COIP) en su artículo 245 considera como delito la "Invasión de áreas de importancia ecológica", y mediante informes técnicos se ha constatado la tala de árboles nativos en la zona del BPLC.

En el presente caso, la acción legal interpuesta es una Acción de Protección, definida en el artículo 88 del Código Orgánico de la Función Judicial. Uno de los objetivos del demandante es obtener medidas cautelares para reducir el impacto ambiental en la zona. No obstante, el juez a cargo rechazó la acción de protección, lo que no pudo detener la fase de exploración de la concesión minera de Cornerstone Ecuador S.A. En consecuencia, esto dejó la zona afectada expuesta a otras actividades de construcción.

Este párrafo se refiere al caso Costa Rica vs Nicaragua, el cual fue sometido a la Corte Internacional de Justicia para resolver el tema de los contingentes militares en la

zona fronteriza entre ambos países. Costa Rica presentó la demanda el 18 de noviembre de 2010, argumentando que Nicaragua estaba violando las obligaciones internacionales establecidas en el Convenio de Ramsar de 1971, relacionadas con el uso de los recursos de ambos países. El Tribunal dictaminó que Nicaragua, efectivamente, había violado las obligaciones medioambientales estipuladas en dicho convenio.

Después de un período, Nicaragua presentó una demanda ante el mismo tribunal el 21 de noviembre de 2011, argumentando que la construcción de carreteras en la frontera entre ambos países causaba contaminación transfronteriza y afectaba la reserva de la biosfera de humedales protegidos a nivel internacional. En 2013, el Tribunal emitió dos fallos: uno estableciendo la obligación de Costa Rica de restaurar y cesar las actividades de construcción de la carretera; el segundo fallo concedió medidas provisionales basadas en los principios de precaución y prevención para evitar futuros daños ambientales en Nicaragua. Además, se ordenó a Nicaragua reparar la playa norte que había sido afectada por las actividades de construcción.

En el caso del Bosque Protector Los Cedros (BPLC), es relevante resaltar que la acción de protección se basa en el principio de proteger de manera directa y efectiva los derechos reconocidos en la Constitución. Esta acción se interpone cuando se han violado derechos constitucionales debido a actos u omisiones de autoridades públicas no judiciales. Durante la audiencia, el demandante demostró que la omisión está vinculada al Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica, que otorgó la licencia ambiental a la empresa minera sin tomar precauciones para prevenir el grave impacto ambiental generado por la minería a cielo abierto.

En casos donde se violan derechos ambientales, la legislación constitucional garantiza el principio de reparación integral. Según el artículo 397, numeral uno, la responsabilidad de demostrar la ausencia de daño recae en el demandado. En el transcurso

de esta acción de protección, los demandados no han conseguido rebatir los informes emitidos por instituciones de gestión ambiental.

El Juez de primera instancia argumenta que no se ha comprobado la violación de la consulta previa, y el acusado no ha logrado refutar esta afirmación, ya que la concesionaria minera solo informó a los líderes y excluyó la opinión de los habitantes locales. Según la opinión del juez, no existe una conexión con la violación de derechos constitucionales, ya que este derecho se aplica específicamente a pueblos y nacionalidades indígenas, y en esta zona se encuentra una comunidad mestiza.

Sin embargo, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC) en el artículo 4, numeral trece, contempla el principio iura novit curia, que permite al juez aplicar normas diferentes a las que las partes han invocado. En este caso, el juez tuvo la opción de emitir una sentencia con un enfoque preventivo para mitigar posibles daños futuros en un área natural protegida y reconocer la vulneración del derecho a la participación, tal como lo establecen el artículo 61, numeral cuatro, y el artículo 398 del Código Orgánico de la Función Judicial (CRE).

La sentencia no garantizó el derecho al medio ambiente al no ser reparado de manera inmediata y efectiva. Se podría haber mitigado las actividades para llevar a cabo un análisis detallado del Proyecto Río Magdalena, como lo estipula el artículo 397, numeral cuatro, que establece la protección de áreas naturales para conservar la biodiversidad, lo cual es fundamental para la preservación del Bosque Protector Los Cedros (BPLC).

4.2. Análisis resultados de entrevistas

Los resultados de la entrevista están enfocados al segundo objetivo específico, las preguntas fueron desarrolladas a fin de determinar si ocurrió el riesgo ambiental en la BPLC, por lo tanto, es necesario primero conocer las respuestas de los entrevistados

acerca de lo que ellos entienden como riesgo ambiental, para así comprobar si se encuentra ajustado a las normas legales y doctrina analizada en la presente investigación; es así, que la primera pregunta se orientó a especificar tal concepto.

Los entrevistados estuvieron de acuerdo que el riesgo ambiental, de acuerdo con la definición de Palma (2014), puede ser definido como algo que ocurre antes de un daño ambiental, uno de los entrevistados lo señaló como incertidumbre, otro como amenaza y otro como negligencia, al inobservar los inminentes daños que podrían causar. Se puede discernir entonces, que el riesgo ambiental ocurre antes de que pase el hecho, y se tienen que reunir las condiciones de que sea muy posible que el hecho pasará; si se lo relaciona con los preceptos constitucionales establecidos en el artículo 71 de la Constitución, el riesgo ambiental también pone en peligro el bien jurídico protegido que sería la Naturaleza. Solo uno de los entrevistados se refirió al caso BPLC, y estableció que existieron potenciales impactos ambientales, conforme a los dos estudios ambientales que fueron realizados por los accionantes de la acción de protección, y los catalogó como graves e irreversibles.

Las respuestas de la segunda pregunta: “¿Tiene conocimiento sobre el BPLC, podría mencionar las causas y vulneraciones de este caso?”, son primordiales para determinar si efectivamente hubo causas para la vulneración de los derechos de Naturaleza, es decir, si efectivamente existió un riesgo ambiental, ante ello todos los entrevistados concordaron que los derechos vulnerados fueron los de la Naturaleza, establecidos en los artículos 396 de la CRE. Asimismo, destaca que no se tomó en consideración el artículo 71 del texto constitucional al procurar una conculcación del derecho de la Naturaleza a su conservación integral, pero la respuesta de la primera entrevistada, quien fue al momento de la presentación de la acción de protección, la procuradora síndica del GAD de Cotacachi, establece que efectivamente existió un riesgo

ambiental, pues el BPLC, tiene el reconocimiento de área protegida, y aquello es concordante con la resolución de 1995 expedida por el Ministerio del Ambiente, anteriormente analizada.

Al momento de la concesión de las licencias ambientales por parte del Ministerio de Ambiente, Agua y Transición Ecológica, vulneró la norma ambiental vigente en ese entonces, que prohibía las actividades mineras; sin embargo, al momento de iniciar la acción, las normas ambientales tenían otra visión acerca de dichas actividades. Aun así, la CRE prohíbe las actividades mineras en áreas protegidas, la visión del juzgado de primera instancia que resolvió la acción de protección en un principio, no era así, pues no consideraba al BPLC área protegida y se basó en la falta de fundamentación de la acción, y legitimidad activa, para desestimar el recurso, vulnerando el derecho a la seguridad jurídica.

La siguiente pregunta, “¿Cree usted que la entrega de la licencia ambiental incrementó el riesgo ambiental en el Caso BPLC? ¿Por qué?” es un aporte directo de la anterior, pues las respuestas de los entrevistados son claves para determinar el riesgo ambiental, todos se encuentran de acuerdo en que las licencias ambientales, es decir, la autorización que el Ministerio del ambiente otorgue a las empresas de iniciar ciertas actividades, en especial la Minería, deben ser otorgadas con la previsión de los requisitos legales, en el caso de la empresa nacional ENAMI EP, aquello se cumplió, pues se debía realizar una consulta ambiental y una socialización a la comunidad que habitara cerca de la zona; lo cual, no fue realizado, a su vez, Cornerstone, la empresa privada, realizó la socialización directamente y no por parte de Ministerio del Ambiente como debía hacerse, pero no se realizó ningún estudio de impacto ambiental. Así que todos se encuentran de acuerdo que sí existió riesgo ambiental e incluso se atreven a asegurar que existió impacto

ambiental, pero que los efectos de aquello por las actividades mineras se verán más adelante, con el paso del tiempo.

Los profesionales entrevistados, coinciden que la licencia ambiental incrementó el riesgo ambiental, en esto el abogado C.L.⁶ menciona que exponer a la Naturaleza y los elementos que la componen a presiones antrópicas o industriales alteran su equilibrio en mayor o menor grado según sea el caso, pero para la Abogada del GAD Cotacachi el otorgar el registro ambiental por parte del Ministerio del Ambiente constituye un riesgo ambiental, ya que al tener permiso de una exploración inicial el ecosistema se reformó de su circunstancia natural , y por otra parte la abogada T.R. considera que la Autoridad Ambiental Nacional debe tomar en cuenta el tema de la conservación, además analizar si la acción de otorgar un permiso ambiental así sea en fase de exploración provocaría una afectación a la conservación de especies.

La mayoría de los entrevistados mencionan que las sanciones administrativas no son eficaces a nivel de protección y reparación al ecosistema, por otra parte la bióloga E.L y la abogada T.R. coinciden en que las sanciones no garantizan una protección al ambiente porque al momento de otorgar un registro o licencia ambiental el entorno ya no puede regresar a su estado anterior, porque si una especie fue extinguida o un río fue contaminado nunca volverá a su estado anterior y establecer una sanción económica a una situación que no se puede reparar no es factible, por otra parte el abogado C.L. expresa que las sanciones deben sustanciarse de manera correcta para que su responsabilidad no se desvanezca en impugnaciones, ya que no hay rigurosidad en el ejercicio de la facultad sancionadora del ministerio competente. Además, desde la fundación del abogado C.L. evidencian una desgastante frustración en la gestión del Ministerio del Ambiente, Agua

⁶ Las siglas hacen referencia a los nombres de los entrevistados, cuya identidad en el marco de la presente investigación se resguarda.

y Transición Ecológica para sancionar, recuperar y reintroducir las especies víctimas de tráfico de vida silvestre.

La mayoría de los entrevistados piensan que debe existir voluntad política para que pueda efectivizarse una protección al ecosistema, ya que sería efectivo el trabajo coordinado y conjunto con las diversas instancias gubernamentales para minimizar todo tipo de riesgos ambientales, además el abogado C.L. nos menciona que el artículo 226 de la CRE distribuye las responsabilidades y atribuciones pero los órganos de la administración pública evaden el deber de cooperar interinstitucionalmente, identificándose el principal problema la falta de voluntad política, por otra parte la abogada T.R. considera que el Estado al tener el recurso humano del Ejército Ecuatoriano deberían denominar a un grupo, el cual se convierta en guardianes ambientales de los ecosistemas, con la finalidad de que puedan ejecutar el control que necesitan las selvas amazónicas.

4.3. Discusión

En primer lugar, queda determinar qué derechos son los que se estuvieron esgrimiendo en el litigio judicial, más específicamente la acción de protección que el GAD de Cotacachi instauró en contra del Ministerio del Ambiente, y ese es el primer punto a tratar. Si se encuentran dos empresas, una nacional y una extranjera realizando actividades que posiblemente generen un impacto ambiental en el BPLC, por qué la acción no fue dirigida a ellos, la explicación es muy sencilla, porque el Ministerio del ambiente les otorgó a ambas empresas una licencia ambiental en inobservancia de los procedimientos administrativos respectivos que debían realizarse.

Del contexto teórico del Marco Referencial, el estudio de caso y el análisis de los resultados de las entrevistas se pudo determinar que efectivamente, la licencia ambiental fue otorgada en inobservancia de los requisitos previstos en la norma ambiental al

momento de su concesión, y de la CRE, vulnerando directamente el artículo 398, pues el mismo, establece que las licencias deben ser otorgadas previa consulta ambiental, la misma que debe ser informada de manera amplia y oportuna a todos los habitantes del área directa de influencia.

La violación del artículo 398 de la CRE es un tema de suma relevancia en el contexto del desarrollo sostenible y la preservación del medio ambiente. La obtención de licencias ambientales es un proceso crucial para asegurar la sostenibilidad en el uso de los recursos naturales y proteger a las comunidades locales. El incumplimiento de los requisitos establecidos en la normativa ambiental al otorgar las licencias puede tener graves consecuencias en el entorno natural y social de la zona afectada. Por lo tanto, es de vital importancia que las autoridades competentes supervisen adecuadamente los procesos de otorgamiento de licencias ambientales para garantizar el cumplimiento de los requisitos legales y proteger los derechos de los ciudadanos y el medio ambiente.

Es importante señalar que existen situaciones similares a la del Bosque Protector Los Cedros en Ecuador, donde se han otorgado permisos para actividades extractivas en áreas naturales protegidas o de alta biodiversidad, en varios países de América Latina, como Colombia y Perú (Mesa, 2021). Por ejemplo, en Colombia, la minería ilegal ha causado daños ambientales y sociales en la región del Chocó, que es una de las áreas más biodiversas del mundo, mientras que, en el Perú, la minería ilegal y la tala de bosques están amenazando seriamente la biodiversidad de la Amazonía. Por su parte, en Brasil, la expansión de la agricultura y la ganadería y la deforestación están degradando los bosques y ecosistemas naturales (Vázquez, 2004).

Estos casos demuestran que la protección de las áreas naturales y la biodiversidad es crucial para garantizar la supervivencia de la vida en el planeta y para el bienestar humano a largo plazo. Es importante que las actividades humanas no amenacen la

integridad de los ecosistemas y las especies que los habitan. La conservación de la Naturaleza es necesaria para mantener los servicios que los ecosistemas brindan, como la regulación del clima, el suministro de agua dulce y la polinización, entre otros. Además, la biodiversidad es fundamental para la investigación científica y el desarrollo de medicamentos y tecnologías.

De allí que, los casos similares a Los Cedros en Ecuador destacan la necesidad de proteger las áreas naturales y la biodiversidad. La preservación de la Naturaleza es esencial para mantener la vida en el planeta y para garantizar un futuro sostenible para la humanidad. Por ejemplo, en los últimos años, varios casos ambientales han causado preocupación en Perú, uno de ellos es el derrame de petróleo en la playa Caveró, que afectó más de un millón de metros cuadrados de la franja costera y al mar (Di Bella, 2022).

Dicho suceso ha generado que el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) haya iniciado procesos sancionadores administrativos contra Repsol, lo que podría resultar en multas de hasta \$14.3 millones (Pinedo & Alarcón, 2023). Otro caso de referencia es el escándalo de corrupción en el Instituto del Mar del Perú (IMARPE), que afectó a la organización encargada de la investigación forestal ya que involucró el presunto desvío de fondos públicos y la manipulación de información científica para beneficiar a empresas pesqueras (Mongabay Latam, 2020).

En cuanto a Colombia, destaca el caso de la mina de ferróníquel a cielo abierto “Cerro Matoso”, la cual se encuentra en el noroeste de Colombia, en el municipio de Montelíbano, departamento de Córdoba. Es una de las minas de ferróníquel a cielo abierto más grandes del mundo y la más grande de Sudamérica, con la mayor reserva de níquel en Colombia (Heinz & Sydow, 2021). La empresa Cerro Matoso S.A., que opera la mina, fue propiedad de la multinacional angloaustraliana BHP entre 1980 y 2015, y desde

entonces pertenece a South32. La mina ha sido objeto de controversia debido a su impacto en el medio ambiente y la salud de las comunidades locales. La región donde se encuentra la mina se considera la más crítica en términos de violaciones de derechos humanos durante el conflicto armado interno en Colombia. Las comunidades locales han acusado a BHP y South32 de contribuir al empeoramiento de sus condiciones de vida.

La Corte Constitucional de Colombia (Sentencia T-733/17, 2018) emitió en el 2018 una sentencia histórica contra Cerro Matoso por contaminación ambiental y daños irreparables a la salud de las personas que viven en el área circundante a la mina. La corte encontró que Cerro Matoso incurrió en irregularidades e imprecisiones durante 30 años de exploración y explotación. La corte ordenó a la empresa tomar medidas para prevenir más contaminación ambiental y proporcionar atención integral y permanente a las personas afectadas.

Por otra parte, se pudo determinar que el BPLC, es un área protegida, por lo tanto, el haber otorgado la licencia ambiental para realizar actividades mineras en esa zona, incumple la prohibición directa del artículo 407 de la Constitución, que establece la prohibición de todas las formas de minería metálica en los centros urbanos, zonas intangibles y áreas protegidas, el análisis jurídico desprendido de la sentencia de la apelación a la acción de protección, se determinó que haber inobservado aquello por parte del juzgado de primera instancia, vulneró los derechos de la Naturaleza.

Es relevante destacar que el Tribunal, en virtud del tercer inciso del artículo 14 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC), llevó a cabo una etapa probatoria que incluyó una visita in situ. A través de este método, se pudo identificar el derecho constitucional vulnerado, a pesar de que los demandantes habían solicitado previamente esta visita al juez ponente de primera instancia del Consejo Multicompetente de Santa Ana de Cotacachi, y dicha solicitud fue denegada en la

audiencia del 9 de noviembre de 2018. No obstante, al realizar la visita in situ, el Tribunal garantizó la adecuada fundamentación en la sentencia emitida el 19 de junio de 2019.

Hasta el 19 de junio de 2019, la empresa minera Cornerstone Ecuador S.A. tuvo un lapso de 17 meses para realizar los estudios necesarios en la fase de exploración. Durante este proceso, no se aplicaron medidas cautelares para mitigar la deforestación en la reserva. La licencia ambiental N°225141, emitida el 12 de diciembre de 2017, estableció un cronograma de actividades hasta el año 2021, y la ejecución de estos trabajos se restringió a un porcentaje del área total de la concesión minera, ya que aún se estaban tramitando los permisos para explorar otras áreas en la parroquia García Moreno. Por lo tanto, si este proyecto sigue adelante en el futuro, podría tener un impacto significativo en el agua, la fauna, la flora y la vegetación autóctona del sector, así como provocar un aumento en la propagación de enfermedades y la deforestación en la parroquia García Moreno, provincia de Imbabura.

Se pudo observar que los tribunales aún no han abrazado completamente el enfoque del pensamiento biocéntrico, ya que el razonamiento del juez trata a los elementos naturales como objetos de derechos en lugar de sujetos de derechos. Esta perspectiva tiene un impacto negativo en el interés público de preservar y conservar los ecosistemas en Ecuador.

En suma, la responsabilidad administrativa se encontró enmarcada en el incumplimiento directo de la norma ambiental y constitucional, en ese sentido, la sanción aplicable es de carácter administrativo ya que fue vulnerado por una Institución Pública, siendo el Ministerio del Ambiente, debido a que inobservó los requisitos legales y el procedimiento administrativo que debía seguirse para otorgar la licencia ambiental a las empresas que realizaron actividades mineras en la reserva BPLC, desencadenando en

sanciones administrativas y la reparación integral por la vulneración de los derechos de la Naturaleza y el debido proceso.

El problema recae básicamente en el hecho de que la inobservancia se produzca por las mismas autoridades que se encuentran en la obligación de velar por precautelar la Naturaleza y sus derechos; casos específicos en los que una entidad del Estado incumple directamente con lo establecido en la CRE, es decir, el titular de derechos que es la Naturaleza se queda totalmente desprotegido

Capítulo V

Propuesta

5.1. Desarrollo de la Propuesta

TEMA: ANÁLISIS DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA CON ENFOQUE EN EL RIESGO AMBIENTAL. CASO DE LA RESERVA BIOLÓGICA BOSQUE PROTECTOR “LOS CEDROS”.

5.2. Objetivo

Estructurar un análisis jurídico fundamentado en la práctica del derecho administrativo en el caso BPLC para evidenciar que su aplicabilidad en el ejercicio administrativo prevendría y evitaría el riesgo ambiental.

5.3. Desarrollo

A partir del 2008 en el Ecuador, la Naturaleza cuenta con una Constitución que le otorga una protección jurídica, estableciendo a ésta como sujeto de derechos, por ende se crearon los cuerpos normativos ambientales como el Código Orgánico del Ambiente (2017) que se encarga del control de las actividades relacionadas con el medio ambiente y garantiza la protección de los ecosistemas, como se menciona en el Art. 389 de la CRE:

Es responsabilidad del Estado proteger a las personas, comunidades y el medio ambiente de los efectos perjudiciales de desastres naturales o causados por actividades humanas. Para lograr esto, se implementan medidas preventivas para reducir el riesgo, así como acciones de mitigación, recuperación y mejora de las condiciones sociales, económicas y ambientales, con el objetivo de disminuir la vulnerabilidad. (Asamblea Constituyente del Ecuador, 2008)

Según los resultados de las entrevistas, análisis de caso y discusión, el Ministerio de Ambiente, Agua y Transición Ecológica antes de conceder el Registro Ambiental Magdalena en el área del Bosque Protector “Los Cedros” debía hacer una evaluación de

riesgo a la zona del bosque para de esa manera decidir si aprueban o no dicha actividad minera. La evaluación de riesgo no fue realizada por parte del ente ministerial en cuestión ya que ellos otorgaron el registro ambiental pese a encontrarse el Bosque Protector “Los Cedros” en un área protegida, por lo tanto, ahí se encuentra la vulneración al derecho constitucional de protección a la Naturaleza.

Según lo analizado, en el caso Bosque Protector “Los Cedros”, se efectuó como medida de reparación dejar sin efecto el acto administrativo, pero aquello no significó una reparación integral de derechos, pues en referencia al ya analizado caso de Costa Rica Vs. Nicaragua, resuelto por la Corte Internacional, se emitieron dos fallos, uno ordenando el cese de las actividades, y otro ordenando medidas de reparación y prevención de los posibles impactos ambientales, lo cual, debía ordenarse en este caso.

En tal sentido la propuesta debe estar orientada en dos medidas, la primera que evite que la autoridad ambiental omita nuevamente el proceso administrativo de concesión de licencias ambientales y el segundo específicamente al caso Bosque Protector “Los Cedros”, en razón de la reparación integral que debieron ordenar los jueces del tribunal provincial, en razón de la apelación a la referida acción de protección.

En tal sentido para desglosar la propuesta se tiene las causas del riesgo ambiental del Bosque Protector “Los Cedros”:

a) **La denominación del Bosque Protector “Los Cedros” como área protegida:**

La autoridad ambiental no habría incumplido directamente la disposición constitucional, para ello se propone que cada circunscripción territorial, incluidos los GAD's parroquiales, tengan una base de datos de todas las áreas protegidas que poseen; así mismo, la autoridad ambiental debe trabajar en conjunto con los GAD, a fin de hacer efectiva la descentralización.

b) **El incumplimiento del proceso administrativo de la autoridad ambiental:** Se deben modificar las competencias de los GAD's provinciales, municipales y parroquiales, pues es común que debido a que el Ministerio del Ambiente tiene la competencia de realizar estudios previos a la concesión de las licencias ambientales, los GAD'S no lo hagan por su cuenta; deben realizarse dos informes ambientales, uno por parte del GAD y uno por parte del ambiente, debe socializarse y llegar a un acuerdo sobre el otorgamiento de la licencia ambiental. El segundo punto, sería establecer una propuesta con base a las medidas de reparación integral:

- a) **Reparación Integral relacionada a la responsabilidad administrativa:** Sancionar administrativamente a los funcionarios que otorgaron la licencia ambiental, en consecuencia, se debe imponer a los responsables de la obligación de cancelar una reparación económica equivalente a los costes de recuperación y rehabilitación del espacio dictada mediante resolución por el Ministerio de Ambiente, Agua y Transición Ecológica que ayude a realizar la reducción de los impactos ambientales.
- b) **Reparación Integral en relación a la vulneración de los derechos de la Naturaleza:** El Ministerio de Ambiente, Agua y Transición Ecológica debe hacer estudios ambientales de remediación y reducción de impactos ambientales e iniciar la fase de prospección y exploración una vez se cumplan por las pautas normativas.

5.4. Conclusiones

En relación al primer objetivo específico se realizó el análisis de la responsabilidad administrativa en el litigio de la Reserva Ecológica Bosque Protector

“Los Cedros”, por lo que se cumplió con el mismo, pudiendo determinar que el Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica tiene responsabilidad administrativa por haber concedido la licencia ambiental, inobservando el proceso administrativo, a las empresas mineras que desarrollaron actividades en el Bosque Protector “Los Cedros”, proyectadas hasta el año 2021, y por lo tanto, aquello debería conllevar sanciones administrativas de acuerdo a lo que establece el artículo 320 del Código Orgánico Administrativo, tales como multas, decomisos de especies, destrucción de productos o infraestructura, suspensión de las actividades, revocatorias de autorización, devolución o pérdida de incentivos o desalojo, a las personas que estaban al frente de la institución en ese tiempo, y la prevención y reducción de los impactos ambientales de la zona.

En relación al segundo objetivo específico, se pudo determinar que ocurrió un riesgo ambiental en la Reserva Biológica Bosque Protector “Los Cedros”, pues se realizaron dos estudios ambientales por parte del GAD de Cotacachi, luego de la concesión de la licencia ambiental, y así mismo, durante la apelación de la acción de protección se realizó otro estudio ambiental con el que se pudo determinar el riesgo, pues se estableció que como resultado de las actividades mineras se han causado impactos ambientales (deforestación, contaminación de vías fluviales, afectación de la biodiversidad y de las comunidades indígenas) que más adelante reflejarán el daño a la referida reserva biológica; así mismo, aquello se comprobó con los resultados de las entrevistas realizadas.

En relación al tercer objetivo específico, se realizó un análisis jurídico que fundamentó la práctica del recurso administrativo en el caso Bosque Protector “Los Cedros”, pues se estableció que esta fue una omisión de la Administración Pública, ya que se incumplieron procesos instituidos específicamente en las leyes ambientales; sin embargo, también existió el riesgo del bien jurídico protegido que es el medio ambiente,

por tal motivo, se vulneraron derechos Constitucionales, así que está justificada la vía de la acción de protección, sin perjuicio de que deba iniciarse también un proceso administrativo.

- En relación al cuarto objetivo específico, se concluyó en el análisis jurídico que la falencia administrativa del Ministerio del Ambiente, es un caso de derecho administrativo ambiental, pues hubo omisión administrativa de este ministerio al inobservar el artículo 407 del texto constitucional, donde se señala que se la prohibición de explotación minera en áreas protegidas, puesto que emitió la Resolución Nro. 225741, de data 12 de diciembre de 2017, donde otorgó el registro ecológico, la cual efectuó el Proyecto Minero Río Magdalena en fase de exploración inicial en mediana y gran minería, dentro del área protegida Bosque Protector “Los Cedros”.
- Asimismo, se evidenció el cumplimiento del quinto objetivo específico, concluyendo como propuesta, en razón de la prevención de los impactos ambientales, la realización por parte del Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica de un proyecto de remediación ambiental, previo informe de impactos ambientales; y en la medida de propuesta por incumplimiento administrativo, las limitaciones para concesión de licencias ambientales.

Figura 1:
Propuesta de proceso administrativo apegado a la legislación ambiental.



5.5. Recomendaciones

1. Que esta investigación despierte la inquietud para futuras investigaciones, específicamente, para que las circunscripciones territoriales afectadas por el riesgo ambiental, inicien los procedimientos administrativos pertinentes para sancionar a los funcionarios que otorgaron las licencias ambientales y se determina la responsabilidad administrativa de la autoridad ambiental.
2. Las autoridades responsables de proteger los derechos de la Naturaleza, como el Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica, que regula asuntos ambientales, deben coordinar con otras autoridades nacionales, especialmente con el GAD de Cotacachi, para asegurar el respeto hacia la Naturaleza. Con base en el precedente mencionado, estas entidades deben implementar medidas de conservación y protección de los derechos de la Naturaleza en general, y en particular para el Bosque Protector "Los Cedros". Se sugiere presentar una nueva acción legal para defender los derechos de la Naturaleza en la reserva del Bosque Protector "Los Cedros", con el objetivo de obtener una reparación integral que hasta el momento no se ha llevado a cabo.

3. Se debe implementar un plan de manejo del Bosque Protector “Los Cedros”, el cual debe cumplir con ciertos requisitos para que se cumplan con las medidas de protección del área, tales como: (i) prohibición absoluta de la minería dentro del área y demás actividades que puedan ser consideradas nocivas para el bosque, (ii) restauración de las zonas afectadas por la infraestructura, (iii) planes e incentivos que fomenten la investigación ambiental científica y campañas de forestación y cuidado del agua dentro del área y; (iv) promoción de turismo ecológico en colaboración con las comunidades de los alrededores, garantizando de esa manera el cuidado y preservación por parte de todos los habitantes en armonía con las autoridades.
4. Fomentar programas de capacitación para todos los que conforman la autoridad de materia ambiental, especialmente en el área administrativa para que actúen de manera imparcial con el objetivo de preservar derechos de Naturaleza y verificar correctamente al momento de emitir permisos.
5. El Ministerio de Ambiente, Agua y Transición Ecológica debe adecuar la normativa infra legal por la que se rigen para finalmente emitir registros y licencias ambientales de manera adecuada con atención directa a la protección de la Naturaleza.

Bibliografía

- Acosta, A. (2013). *Derechos de la naturaleza: el futuro es ahora*. Quito: Ediciones Abya-Ayala. <https://bit.ly/41vk9Bg>
- Antunez, A. (2019). La Protección Penal del Ambiente en Ecuador. Necesidad de un Cambio. *Justicia*(35), 1 - 19. <https://doi.org/https://doi.org/10.17081/just.24.35.3393>
- Asamblea Constituyente del Ecuador. (2008). Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial No. 449. 20 de octubre de 2008: Registro Oficial No. 449.
- Asamblea Constituyente Honorable Congreso Nacional. (2009, febrero 07). Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia. BOL-2009-C-82373. <https://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/82373/90146/F1456327930/Constitucion%20de%20Bolivia%202009.pdf>
- Asamblea General de las Naciones Unidas. (1982). Carta Mundial de la Naturaleza. Resolución 37/7, el 28 de octubre de 1982.
- Asamblea Nacional. (2009, octubre 22). Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Quito, Pichincha, Ecuador: Registro Oficial.
- Asamblea Nacional Constituyente. (18 de marzo de 2002). Estatuto Régimen Jurídico Administrativo Funcional Ejecutiva. Registro Oficial 2428. <https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2016/02/Estatuto-del-R%c3%a9gimen-Jur%c3%addico-Administrativo-de-la-Funci%c3%b3n-Ejecutiva-ERJAFE.pdf>
- Asamblea Nacional Constituyente. (2015, mayo 22). Código Organico General de Procesos, COGEP. Registro Oficial Suplemento 506. <https://www.telecomunicaciones.gob.ec/wp-content/uploads/2017/01/CODIGO-ORGANICO-GENERAL-PROCESOS.pdf>
- Asamblea Nacional Constituyente. (22 de mayo de 2015). Código Organico General de Procesos, COGP. Registro Oficial Suplemento 506. <https://www.telecomunicaciones.gob.ec/wp-content/uploads/2017/01/CODIGO-ORGANICO-GENERAL-PROCESOS.pdf>
- Asamblea Nacional Constituyente. (12 de abril de 2017). Código Organico del Ambiente. Registro Oficial Suplemento 983. https://www.ambiente.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2018/01/CODIGO_ORGANICO_AMBIENTE.pdf

- Asamblea Nacional Constituyente. (2017, abril 12). Código Orgánico del Ambiente. Registro Oficial Suplemento 983. https://www.ambiente.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2018/01/CODIGO_ORGANICO_AMBIENTE.pdf
- Asamblea Nacional del Ecuador. (22 de mayo de 2015). Código Orgánico General de Procesos. Registro Oficial Suplemento 506. <https://www.telecomunicaciones.gob.ec/wp-content/uploads/2017/01/CODIGO-ORGANICO-GENERAL-PROCESOS.pdf>
- Asamblea Nacional República de Ecuador. (1971, enero 22). Código Penal. Quito: Registro Oficial Suplemento N° 147. http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4_ecu_penal.pdf
- Asamblea Nacional República del Ecuador. (3 de julio de 2017). Código Orgánico Administrativo. Registro Oficial Suplemento 31. <https://www.cpcas.gob.ec/wp-content/uploads/2017/07/CodOrgAdm.pdf>
- Barie, C. (2014). Nuevas Narrativas Constitucionales en Bolivia y Ecuador: el buen vivir y los derechos de la naturaleza. *Temas y Problemas de Nuestra America*, 9-40. <file:///C:/Users/Js/Desktop/Analisis%20de%20Responsabilidad/1-s2.0-S1665857414717247-main.pdf>
- Beck, U. (1996). *Toería de la sociedad del riesgo. Las consecuencias perversas de la Modernidad*. Barcelona: Antrophos.
- CEPAL, C. E. (2019). *Cambio Climático y Derechos Humanos*. Publicaciones de las Naciones Unidas. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44970/4/S1901157_es.pdf
- Chavez, S. (2018). El Concepto de Riesgo. *Recursos Naturales y Sociedad*, 4(1), 32-52. <https://doi.org/10.18846/renaysoc.2018.04.04.01.0003>
- CIDH. (2012, Junio 27). *Corte Interamericana de Derechos Humanos*. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/fichas/kichwasarayaku.pdf>
- Congreso Nacional. (20 de abril de 1992). Ley N° 1333, del 27 de abril de 1992, Ley del Medio Ambiente. Bolivia. https://sea.gob.bo/digesto/CompendioII/N/129_L_1333_01.pdf
- Congreso Nacional. (2007, diciembre 15). Constitución Política del Estado. https://www.oas.org/dil/esp/constitucion_bolivia.pdf
- Corte Nacional de Justicia. (09 de marzo de 2018). Sentencia N° 167-2018-p-CPJP. https://www.cortenacional.gob.ec/cnj/images/pdf/consultas_absueltas/No_Penales/Procesal/066.pdf

- CRE. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. 20 de octubre de 2008: Registro Oficial No. 449.
- Cruz del Castillo, C. (2014). *Metodología de la Investigación*. Mexico: Grupo Editorial Patria.
- Di Bella, G. (07 de febrero de 2022). Derrame de petróleo en Perú: la marea negra que amenaza a los ecosistemas. *National Geographic*.
<https://www.nationalgeographicla.com/medio-ambiente/2022/02/derrame-de-petroleo-en-peru-la-marea-negra-que-amenaza-a-los-ecosistemas>
- Díaz, A. (2013). La Responsabilidad Administrativa por Daños Ocasionados al Medio Ambiente en el Derecho Comparado. *Derecho y Cambio Social*, 1-19.
https://www.derechoycambiosocial.com/revista032/responsabilidad_por_da%C3%B1os_al_medio_ambiente.pdf
- Ecuador, A. N. (2017, julio 03). Código Orgánico Administrativo. (S. S. 31, Ed.)
http://gobiernoabierto.quito.gob.ec/Archivos/Transparencia/2017/07julio/A2/ANEXOS/PROCU_CODIGO_ORGANICO_ADMINISTRATIVO.pdf
- Ferro, N. A. (2017). *Derecho Ambiental*. Iure Editores.
- García de Ceretto, J. (2009). *Nuevos desafíos en investigación, teorías, métodos, técnicas e instrumentos*. Rosario: Homo Sapiens Ediciones.
- García, N. (2020). *Responsabilidad civil por vulneración al derecho de identidad dinámica como producto de alienación parental en menores de edad, Arequipa 2019*". [Tesis de Grado, Universidad Tecnológica del Perú], Repositorio Institucional, utp.
https://repositorio.utp.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12867/3590/Nicol%20Garcia_Tesis_Titulo%20Profesional_2020.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- García, T. (enero de 2021). El Principio de la Reparación del Daño Ambiental en el Derecho Internacional Público. Una Aproximación a su Recepción por Parte del Derecho Mexicano. *Anuario Mexicano de derecho Internacional*, XXI.
<https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-internacional/article/view/207/347>
- Gonzalo, S. (2013). Recension: "Tratado de Derecho Ambiental". *Circulo de Derecho Administrativo*.
<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/view/15188/15677>

- Gordillo, A. (2017). *Tratado de Derecho Administrativo*. Fundacion de Derecho Administrativo. https://www.gordillo.com/pdf_tomo1/tomo1.pdf
- Grefa, C. (2017). “*Garantías Jurisdiccionales Aplicables a la Naturaleza como Sujeto de Derechos*”. [Tesis de Grado, Universidad Pontificia Católica del Ecuador], Repositorio institucional, upce. <http://repositorio.puce.edu.ec/bitstream/handle/22000/13658/GARANT%20c3%20AS%20JURISDICCIONALES%20APLICABLES%20A%20LA.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Guaranda, W. (2010). Acciones jurídicas para establecer responsabilidades por daño ambiental en el Ecuador. 250. <https://isbn.cloud/9789978980231/acciones-juridicas-para-establecer-responsabilidades-por-dano-ambiental-en-el-ecuador/>
- Gudynas, E. (2011). *Desarrollo, Derechos de la Naturaleza y Buen Vivir después de Montecristi*. Quito: Centro de Investigaciones CIUDAD.
- Guevara, G., Verdezoto, A., & Castro, N. (2022). Metodologías de investigación educativa (descriptivas, experimentales, participativas, y de investigación-acción). *Recimundo*, 163-173. [https://doi.org/10.26820/recimundo/4.\(3\).julio.2020.163-173](https://doi.org/10.26820/recimundo/4.(3).julio.2020.163-173)
- Heinz, R., & Sydow, J. (2021). *El caso de Cerro Matoso, Colombia*. Heinrich Böll Stiftung. <https://co.boell.org/es/2021/06/24/el-caso-de-cerro-matoso-colombia>
- INREDH. (2010). *Acciones Jurídicas para Establecer Responsabilidades por Daño Ambiental en el Ecuador*. Comunicaciones INREDH. https://www.inredh.org/archivos/libros/acciones_juridicas.pdf
- Jefatura del Estado. (23 de noviembre de 1995). Ley Orgánica del Código Penal. Referencia: BOE-A-1995-25444. <https://www.boe.es/buscar/pdf/1995/BOE-A-1995-25444-consolidado.pdf>
- Kyale, S. (2011). *Las entrevistas en investigación cualitativa*. Madrid: Ediciones Morata, S.L.
- La Asamblea Legislativa Plurinacional. (2010, diciembre 21). Ley de Derechos de la Madre Tierra. BO 09.008.0162. <http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/bol144985.pdf>
- Los Cedros Reserve. (Miércoles de 05 de 2021). *What Is Los Cedros?* Reserva Los Cedros: <https://loscedrosreserve.org/>
- Mesa, L. (2021). *Responsabilidad Civil por Daño Ambiental en la Comunidad Andina de Naciones*. Universidad Nacional de Colombia.

- <https://repositorio.unal.edu.co/bitstream/handle/unal/80543/70032938.2021.pdf?sequence=2>
- Mila, F. (2020). La responsabilidad penal de las personas jurídicas en el derecho ecuatoriano. *Ius et Praxis*, 1. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.4067/S0718-00122020000100149>
- Ministerio del Ambiente – Programa de Reparación Ambiental y Social . (2018). *Guía Metodológica de Peritaje Ambiental*. Guía, Quito. <http://pras.ambiente.gob.ec/documents/228536/4401135/GU%C3%8DA+METODOL%C3%93GICA+DE+PERITAJE+AMBIENTAL.pdf/cf86ce2b-1b07-49af-9642-46091f627ed5>
- Ministerio del Ambiente y Agua. (2020). *Guía Metodológica de Peritaje Ambiental: Herramienta para la reparación integral de daños ambientales*. Ministerio del Ambiente y Agua. <http://pras.ambiente.gob.ec/documents/228536/7411726/Guía+Metodológica+de+Peritaje+Ambiental%2C%20segunda+edición.pdf/6eb4da75-ca52-4249-9d52-8b331f5cb3d4>
- Mongabay Latam. (22 de diciembre de 2020). Perú: las 10 historias ambientales que marcaron el 2020. *Mongabay*. <https://es.mongabay.com/2020/12/peru-10-historias-ambientales-2020/>
- Moreno, W. (2018). *Reparación integral de los daños provocados por la actividad regular de la administración pública*. [Tesis de Maestría, Universidad Andina Simón Bolívar], Repositorio institucional, uasb. <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/6622/1/T2847-MDACP-Moreno-Reparacion.pdf>
- Muñoz, N. (2011). El estudio exploratorio. Mi aproximación al mundo de la investigación cualitativa. *Investigación y Educación en Enfermería*(29), 492-499. <https://www.redalyc.org/pdf/1052/105222406019.pdf>
- Palma, S. (2014). Riesgo Ambiental y Riesgo de Desastre: ¿Cuál es la diferencia? *Revista Avance*, 4(1), 1-8. <https://core.ac.uk/download/pdf/327166277.pdf>
- Parada, R. (2012). *Conceptos y Fuentes del Derecho Administrativo*. Marcial Pons. <https://www.marcialpons.es/media/pdf/9788497689991.pdf>
- Pinedo, X., & Alarcón, L. (18 de enero de 2023). Un año del derrame: Repsol no quiere pagar más de S/70 millones en multas. *Ojo Público*. <https://ojo-publico.com/4203/un-ano-del-derrame-repsol-apelo-mas-s70-millones-multas>

- Píriz, Á., Guerrero, E., & Suqui, G. (2020). Responsabilidad penal de las personas jurídicas en los delitos ambientales a la luz del ordenamiento jurídico ecuatoriano. *Recimundo*, 4(4), 482-495. [https://doi.org/10.26820/recimundo/4.\(4\).octubre.2020.482-495](https://doi.org/10.26820/recimundo/4.(4).octubre.2020.482-495)
- Presidente Constitucional de la República. (1992). Ley Orgánica del Medio Ambiente. *Ley N° 1333, del 27 de abril de 1992, Ley Orgánica del Medio Ambiente*. https://sea.gob.bo/digesto/CompendioII/N/129_L_1333_01.pdf
- Roy, B., Zorrilla, M., Endara, L., Thomas, D., Vandegrift, R., Rubenstein, J., Policha, T., Ríos, B., & Read, M. (2018). New Mining Concessions Could Severely Decrease Biodiversity and Ecosystem Services in Ecuador. *Tropical Conservation Science*, 11(1), 1-20. <https://doi.org/https://doi.org/10.1177/1940082918780427>
- Saltos, M., Capa, L., & Carchi, K. (2020). Análisis de riesgos ambientales en negocios de exportación, desde la perspectiva de las ciencias administrativas. *Universidad Sociedad*, 1(12), 330-336. http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S2218-36202020000100330
- Sampieri, H. (2018). *Metodología de la Investigación*. Buenos Aires: Cedisa S. A.
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. (diciembre de 2004). Gaceta Ecológica 73. *La Responsabilidad por Daño al Ambiente*. ISSN 1405-2849. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=53907305>
- Sentencia T-733/17, T-4.126.294 y T-4.298.584 (Corte Constitucional de Colombia 20 de septiembre de 2018). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/t-733-17.htm>
- Tello, J. (2015). *Los Delitos Ambientales en la Legislación Ecuatoriana vigente*. [Tesis de Grado, Universidad Central del Ecuador], Repositorio Institucional, uc. <http://www.dspace.uce.edu.ec/bitstream/25000/4971/1/T-UCE-0013-Ab-296.pdf>
- Temas Ambientales. (2018, mayo 11). *Responsabilidad Ambiental*. Retrieved 2021, from Temas Ambientales: <https://www.temasambientales.com/2017/03/responsabilidad-ambiental.html>
- Vasilachis de Gialdino, I. (2014). *Estrategias de Investigación Cualitativa*. Barcelona: Editorial Gedisa.
- Vázquez, A. (2004). La responsabilidad por daños al ambiente. *Gaceta Ecológica*(73), 45-62. <https://www.redalyc.org/pdf/539/53907305.pdf>

ANEXOS

Pregunta No.1: ¿Cómo definiría usted al riesgo ambiental?

Tabla 3:
Pregunta 1-Entrevista.

Entrevistados	Respuestas
<p>Ab. Jhesica Liseth Almeida Herrera. Procuradora Síndica Gad- Cotacachi.</p>	<p>El riesgo ambiental se lo puede definir específicamente como la incertidumbre de un daño medioambiental, es decir esa afectación puede ser tanto humana, como de la propia Naturaleza y puede producirse de manera voluntaria o involuntaria, incluso tiene tres clasificaciones: natural, antrópico y antropológico concretamente cuando es de la mano de la propia Naturaleza, por la mano del ser humano y cuando hay una contaminación propiamente de los dos entes.</p>
<p>Bióloga E.L Ortiz. Coordinadora de Investigación de la Estación Científica Los Cedros</p>	<p>El riesgo ambiental podría definirse como el hecho de no tomar en cuenta, los posibles daños a un ecosistema. Y especialmente en el caso Los cedros los potenciales impactos, graves e irreversibles, que tendría el desarrollo del Proyecto Minero Río Magdalena en una zona tan frágil y mega biodiversa como es el Bosque Protector Los Cedros, en la parroquia García Moreno, Cantón Cotacachi.</p>
<p>Ab. T.R. Cabezas. Fundación Victoria Animal</p>	<p>Cualquier cosa que atente a los ciclos vitales se constituye en un riesgo, sabemos cómo demostrar este riesgo con estudios de impacto, estamos cientos de años y no podemos proporcionar una solución. Y no puede ser que, en tan corto tiempo, hayamos acabado con la Naturaleza como lo estamos haciendo, sabemos cuáles van hacer los riesgos en el sentido de qué pasará en un futuro; ese riesgo es el que ya se puede analizar, ya se puede cuantificar, inclusive con la misma ciencia. El tema del riesgo es una cuestión preventiva, pues ya sabemos que se va a realizar un daño ambiental.</p>

Fuente: Entrevista

Elaborado: Cinthya Torres

Pregunta No. 2 ¿Tiene conocimiento sobre el Caso Los Cedros, podría mencionar las causas y vulneraciones de este caso?

Tabla 4:
Pregunta 2- Entrevista

Entrevistados	Respuestas
<p style="text-align: center;">Ab. Jhesica Liseth Almeida Herrera. Procuradora Síndica Gad- Cotacachi.</p>	<p>El gobierno autónomo descentralizado de Cotacachi, como tal actuó presentando una acción de protección, el 5 de Noviembre del 2018, contra la empresa ENAMI EP o la empresa de minería nacional ytambién al Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica; en esetiempo por la relación que ellos tenían porque el uno en este caso por haber requerido las concesiones mineras magdalena 1 y magdalena 2 y el Ministerio del Ambiente por haber autorizado el registro ambiental de esas concesiones, dándoles como decir la aprobación para que ellos inicien sus actividades de exploración básicamente en el sector denominado bosque protector Los Cedros. Ahora los principales derechos que nosotros consideramos vulnerados desde ese aspecto son los derechos de la Naturaleza , el derecho a la consulta ambiental a la consulta previa, a la seguridad jurídica y al principio de irretroactividad de la ley porque cuando estaba vigente en este caso la Ley de Reforestación concedía ciertas acciones de protección a los bosques protectores y así fue declarada a través del INEFAN que esta era un área que fundamentalmente tenía ciertas actividades que podían realizarse y otras no, las prohibitivas específicamente estaba el tema minero, sin embargo actualmente con la vigencia del Código Orgánico Ambiental da otra casuística para aplicación, por eso nosotros incluso alegamos el tema de seguridad jurídica y de irretroactividad a la ley y como base también de los convenios internacionales entre ellos el convenio de diversidad biológica donde define qué área protegida se define como un área establecida y definida como tal y que tiene sensibilidad frente a cualquier afectación ambiental y en este caso los bosques protectores cuentan con todas esas características para ser también consideradas en este caso área protegida , entonces consideraríamos que eso son las vulneraciones que se generaron en esta área.</p>

<p>Bióloga E.L Ortiz. Coordinadora de Investigación de la Estación Científica Los Cedros</p>	<p>Las vulneraciones de este caso se establecen en el Art 396 de la Constitución de la República del Ecuador donde el estado adoptará las políticas y medidas oportunas que eviten los impactos ambientales negativos, cuando exista certidumbre de daño. En este caso el MAE no tomó medidas que eviten el daño ambiental en el Bosque Protector Los Cedros siendo esta zona particularmente importante para el ciclo del agua que cubren helechos, bromelias y orquídeas que viven sobre los árboles, es así que también se debe tomar en cuenta el Art. 12 de la Constitución de la República del Ecuador donde se establece como derecho humano al agua.</p>
<p>Ab. C.L.. Presidente Fundación Terra Minka</p>	<p>En el caso los Cedros se invocó la violación de los derechos constitucionales de las personas a la consulta previa, a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, el de la seguridad jurídica y la conculcación del derecho de la Naturaleza a su conservación integral conforme a lo previsto en el artículo 71 del texto constitucional.</p>
<p>Ab. T.R. Cabezas. Fundación Victoria Animal</p>	<p>Tengo conocimiento del caso Los Cedros, pues presenté Amicus Curiae en el mismo. El amicus que yo presenté fue en torno al derecho de los animales, la materia de derecho animal se ha desarrollado de manera interdisciplinaria y hablo como por ejemplo con la sociología, la antropología, la filosofía, pues existen estudios que nos dan la certeza de poder decir si se maltrata a un animal lo que le va causar, al animal, a la especie o a la conservación , aparte de que son seres vivos, las especies animales son seres sintientes, con consciencia, que si se corta el árbol donde vivían ellos se van acordar, que a ellos les van a causar un dolor.</p> <p>Pero este es el punto de porque enfatizo en torno al reconocimiento del derecho de los animales, no es solo como en materia civil se los trata como cosas porque no lo son.</p> <p>En este sentido en el Caso de los Cedros se vería una afectación mucho más allá de contaminar el ambiente, tenemos especies que no solo están en peligro de extinción, sino que tienen un carácter de vulnerabilidad con el que se podría decir que esta especie no se podrá volver a verla.</p>

Fuente: Entrevista

Elaborado: Cinthya Torres

Pregunta No. 3 ¿Cree usted que la entrega de la licencia ambiental incrementó el riesgo ambiental en el Caso Los Cedros? ¿Por qué?

Tabla 5: Pregunta 3 Entrevista

Entrevistados	Respuestas
<p>Ab. Jhesica Liseth Almeida Herrera. Procuradora Síndica Gad- Cotacachi.</p>	<p>En este caso si aumentó, sin embargo, hay que aclarar un punto, no es que no se pueda dar este tipo de registros o licencias ambientales para hacer este tipo de actividades, nosotros no estamos en contra de que se den este tipo de permisos, siempre y cuando se cumplan con todos los requisitos legales, y ese es el tema que ENAMI EP, no cumplió, se saltó algunos requisitos legales para determinar si era o no factible, en este caso realizar una actividad de exploración en el sector. La actividad que omitieron fue la consulta ambiental que no se la hizo, ellos simplemente se basaron en una pequeña socialización y que a base lo hizo directamente la empresa que fue concesionada que era Cornerstone, cuando la responsabilidad base de realizar esta consulta ambiental, recaía en manos del Ministerio del Ambiente y pese a eso, ellos otorgaron un registro ambiental y que por lo tanto considero que si causó riesgo ambiental, no obstante que solo fue a la fase de exploración, ya se consideraba que había causado daños a esta área del bosque protector los Cedros.</p>
<p>Bióloga E.L Ortiz. Coordinadora de Investigación de la Estación Científica Los Cedros</p>	<p>Por supuesto que sí, el hecho de entregar un registro o licencia ambiental, constituye riesgo ambiental, ya que el hecho de que se confiera este tipo de permisos, a las empresas mineras les atribuye el permiso de realizar exploraciones dentro de los ecosistemas. Y esto constituye que, en una fase de exploración inicial, los ecosistemas se vean reformados de su circunstancia natural y estos ecosistemas pueden tener una alteración permanente de sus ciclos naturales.</p>
<p>Ab. C.L.. Presidente Fundación Terra Minka</p>	<p>Toda actividad antrópica genera directa o indirectamente un riesgo ambiental, el otorgamiento de la licencia ambiental en el caso los Cedros, como en cualquier otro caso, eleva el riesgo ambiental a exponer al ambiente/Naturaleza y los elementos que la componen, a presiones antrópicas/industriales que alteran su equilibrio en mayor o menor grado según el caso. El hecho es que la licencia ambiental se la emitió vulnerando la seguridad jurídica y el derecho de participación a través de la consulta previa.</p>

Fuente: Entrevista

Elaborado: Cinthya Torres

Pregunta No. 4 ¿En el caso los Cedros piensa que es necesario continuar con la sanción en proceso administrativo?

Tabla 6:
Pregunta 4- Entrevista

Entrevistados	Respuestas
<p>Ab. Jhesica Liseth Almeida Herrera. Procuradora Síndica Gad- Cotacachi.</p>	<p>Es difícil realmente dar una respuesta a este caso porque nosotros acudimos a la vía constitucional porque en la vía administrativa no se visualizó esto, es decir participó tanto el Ministerio del Ambiente como el Municipio llegando en este caso quejas respecto a la situación que estaba presentando ya por la intervención de la empresa como tal en el territorio de bosque protector los Cedros, sin embargo el Ministerio del Ambiente levantó su información, indicó lo que había sucedido pero realmente no se efectivizó, ni se viabilizó nada por la vía administrativa y eso limitó básicamente que nosotros vayamos y acudamos a la vía jurisdiccional porque vimos que la vía administrativa realmente no estaba permitiendo que en este caso se evidencie posiblemente, o se limite las acciones a que la empresa ya no continúe realizando estas actividades, que cese toda actividad y para que no siga causando daño, por lo cual el Ministerio del Ambiente lo único que realizó fue abrir un expediente administrativo para eso y quedó hasta ahí, hizo sus recomendaciones, pero que la empresa realmente no acató. Entonces vemos que la vía administrativa se la puede aplicar, pero sin embargo los resultados no son los que se esperan, es decir no nos permite en este caso disminuir o prevenir el riesgo ambiental como tal tuvimos que acudir a la vía jurisdiccional para que ahí sí sea una decisión judicial que les obligue a cumplir, y por eso se obtuvo una respuesta favorable a segunda instancia donde entre esas medidas fue dejar sin efecto el registro ambiental otorgado para las concesiones mineras. La vía administrativa no fue eficiente para una actuación inmediata y para una prevención respecto al riesgo ambiental específicamente existen los informes incluso formaron parte del expediente como prueba documental del caso los cedros pero se evidencia que no hubo el cumplimiento por parte de Cornerstone, ellos dijeron que no habían incumplido pese a que el propio Ministerio del Ambiente formó parte de la inspección que se hizo en campo donde se había removido maleza e identificado daños y pese a eso Cornerstone como empresa concesionario de ENAMI EP no realizó ninguna actuación para corregir ese tipo de actuaciones.</p>

<p>Bióloga E.L. Ortiz. Coordinadora de Investigación de la Estación Científica Los Cedros</p>	<p>Considero que, si debería sustanciar la causa administrativa, ya que debe hacerse responsable al funcionario público que emitió este registro ambiental, se deberían establecer este tipo de sanciones como precedente en la materia ambiental, hacia los funcionarios, técnicos, ingenieros o en su caso ministros que no den fiel cumplimiento a los derechos de la Naturaleza, establecido en la Constitución de la República del Ecuador. En este caso como Bosque Protector Los Cedros acudimos a la vía constitucional por la premura de la situación, ya que el tiempo se alargaría en la vía administrativa, así como el patrocinio legal hubiera sido costoso, rubros que las fundaciones con las que trabajamos no podríamos solventar.</p>
<p>Ab. C.L. Presidente Fundación Terra Minka</p>	<p>Si, con fines de ejemplificar las consecuencias de daños ambientales, en el caso los Cedros y en los distintos casos que se determinen daños ambientales de manera ilegal e ilegítima, debe perseguirse la responsabilidad administrativa e incluso la penal, cuando configure uno de los tipos de delitos contra la Naturaleza.</p>
<p>Ab. T.R. Cabezas. Fundación Victoria Animal</p>	<p>Yo tengo mucha más conexión con el tema constitucional, pero no por ello descartaría el camino de la vía administrativa. Considero que todos los caminos legales que se ejerzan son óptimos para dar cumplimiento al derecho.</p>

Fuente: Entrevista

Elaborado: Cinthya Torres

Pregunta No. 5 ¿Las sanciones administrativas en materia ambiental, considera que garantizan una protección y reparación al ecosistema, si su respuesta es afirmativa mencione ejemplos?

Tabla 7:
Pregunta 5- Entrevista

Entrevistados	Respuestas
<p>Ab. Jhesica Liseth Almeida Herrera. Procuradora Síndica Gad- Cotacachi.</p>	<p>A nivel administrativo no son eficaces las sanciones administrativas a nivel de protección a los ecosistemas, para ello realmente necesitamos acudir a las vías judiciales en este caso la vía constitucional porque realmente ahí se puede vislumbrar los derechos de la Naturaleza de una manera mucho más efectiva creería.</p>
<p>Bióloga E.L Ortiz. Coordinadora de Investigación de la Estación Científica Los Cedros</p>	<p>Considero que, al momento de otorgarse una licencia o registro ambiental, le otorgan a las empresas mineras permisos para que puedan acceder al ecosistema y por ende realizar un daño ambiental, ya que no se pueden regresar las cosas a su estado anterior. Si una especie fue extinguida ya no se puede recuperar, si un río fue contaminado nunca volverá a su estado anterior. Por ello establecer un plan de reparación no surte efecto, porque un ecosistema no puede volver a su estado natural. Y establecer una sanción económica a una situación que no se puede reparar no es factible.</p>
<p>Ab. C.L.. Presidente Fundación Terra Minka</p>	<p>Si, son estrictamente necesarias, pero deben sustanciarse de manera correcta para que su responsabilidad no se desvanezca en impugnaciones. El ejemplo más común es el decomiso de la maquinaria empleada para el daño ambiental, que deben acompañarse en todo caso por sanciones pecuniarias (multas), sin embargo, no hay una rigurosidad ni eficacia en el ejercicio de la facultad sancionadora del MAATE. Desde el campo de acción de Fundación TerraMinka se evidencia una desgastante frustración en la gestión del MAATE para sancionar, recuperar y reintroducir las especies víctimas de tráfico de vida silvestre, al igual que en las distintas infracciones administrativas ambientales.</p>
<p>Ab. T.R. Cabezas. Fundación Victoria Animal</p>	<p>Considero que no garantizan una protección al ecosistema. Si bien debe existir sin duda voluntad política, para que al daño no se lo entienda como dejar desierto a un bosque, sino desde el momento en que afectó al ciclo del ecosistema ya empezó a existir un daño.</p>

Fuente: Entrevista

Elaborado: Cinthya Torres

Pregunta No. 6 ¿Considera usted que para cumplir la responsabilidad administrativa y minimizar el riesgo ambiental, deberían trabajar las instancias involucradas en el cuidado del ambiente de manera conjunta? Sí o No. ¿Cómo deberían realizarlo?

Tabla 8:
Pregunta 6- Entrevista

Entrevistados	Respuestas
<p data-bbox="357 1263 660 1429">Ab. Jhesica Liseth Almeida Herrera. Procuradora Síndica Gad- Cotacachi.</p>	<p data-bbox="708 613 1358 1702">Creo que el trabajo coordinado y conjunto con las diversas instancias gubernamentales es elemental para minimizar todo este tipo de riesgos ambientales , incluso consideramos que es una articulación desde los entes de la administración central como los entes desconcentrados que vienen siendo los gads, porque decimos eso porque partimos de un plan nacional y nosotros también tenemos como entes locales los planes de ordenamiento territorial a nivel cantonal entonces todo eso debe estar articulado y si de alguna forma en cada localidad por la realidad en este caso tiene determinadas situaciones como en nuestro caso tenemos áreas sensibles como es dentro de la zona de Intag , bosque protector los cedros, las políticas nacionales y locales deben articularse con el fin de garantizar y articular la política pública que se va a aplicar por ejemplo dentro de este cantón se establece que para cualquier actividad debe obtenerse el respectivo análisis técnico donde se indique que eso no se pone con la planificación territorial y más allá de eso es verificar si es una actividad que no es compatible dentro del territorio y muchas veces ellos vienen con los permisos a nivel nacional solo para intervenir cuando no saben que hay normativa local que deben acatar y cumplir y que muchas veces por la sensibilidad de estas zonas existen actividades prohibidas entre ellas la minería.</p> <p data-bbox="708 1742 1358 1912">Si se cumple con todos los requisitos que establece la norma, se pueden dar procesos de licencias o registros ambientales, si vemos que en un proceso de exploración no se lo hace bien, ¿qué esperamos de una extracción minera?</p> <p data-bbox="708 1953 1358 2083">Con la sentencia en segunda instancia, quedaron sin efecto los actos administrativos que tuvieron como requisito base las concesiones mineras río magdalena 1 y 2, sin</p>

	<p>embargo, ahora por parte del Ministerio del Ambiente no hemos recibido respuesta si ese acto en vía administrativa fue dejado sin efecto. No obstante, de eso, las actividades mineras consideramos que han cesado y además si las harían sería de manera ilegal porque ya no cuentan a nivel judicial con estos requisitos. De todos modos, estamos vigilantes de que se dé cumplimiento a la ejecución de sentencia.</p>
<p>Bióloga E.L Ortiz. Coordinadora de Investigación de la Estación Científica Los Cedros</p>	<p>Considero que si deberían trabajar en manera conjunta las instituciones del Estado. Evadiendo la normativa ambiental nacional.</p>
<p>Ab. C.L.. Presidente Fundación Terra Minka</p>	<p>Tienen que hacerlo, el principio constitucional de competencia (art. 226 CRE) distribuye las responsabilidades y atribuciones, pero los órganos de la administración pública evaden el deber de cooperar interinstitucionalmente establecido en el mismo artículo. En sí, el problema es la falta de voluntad política.</p>
<p>Ab. T.R. Cabezas. Fundación Victoria Animal</p>	<p>El Estado tiene como recurso a los militares, ellos tienen conocimiento de las selvas y de los ecosistemas por el mismo hecho de su trabajo, por lo cual pienso que ellos ese recurso humano debería convertirse en guardianes ambientales de los ecosistemas, dedicándose al control que se necesita en las selvas amazónicas.</p> <p>Y podría decir que necesitamos una verdadera reestructuración en todo sentido: voluntad política, política pública, visión de gobernar. Si queremos que esto pare hay que sin duda reestructurar, ya que hay costumbres que hacen daño al ambiente</p>

Fuente: Entrevista

Elaborado: Cinthya Torres

ANEXOS

Entrevista Procuradora Síndica GAD Municipal de Santa Ana de Cotacachi

