

INFORME SOBRE LA CALIDAD DE JUSTICIA EN MATERIA DE DERECHOS AMBIENTALES



INFORME SOBRE LA CALIDAD DE JUSTICIA EN MATERIA DE DERECHOS AMBIENTALES

2021

**OBSERVATORIO DE DERECHOS Y JUSTICIA
HIVOS AMÉRICA LATINA**

RESUMEN

El presente informe presenta los principales hallazgos y conclusiones sobre la investigación de la calidad de la justicia en materia de derechos ambientales en Ecuador mediante un análisis detallado y minucioso de varias sentencias, contrastando esto con el marco legal interno, instrumentos internacionales y jurisprudencia de los órganos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, considerando el deber que tiene el Ecuador de cumplir y garantizar con los mismos. Así también, resalta la importancia de la tutela judicial efectiva, la consulta previa y el debido proceso dentro de casos en materia de derecho ambiental.

El informe es enriquecido con un enfoque de uso de datos y su presentación en gráficos sobre estadísticas que se pudieron inferir de la información de las fichas que se construyeron para el análisis de las consultas realizadas en procesos en la Corte Constitucional, procedimientos según instancia, decisiones, etcétera.

ABSTRACT

The present report presents the main findings and conclusions on the quality of justice in environmental rights cases in Ecuador through a detailed and meticulous analysis of several judicial rulings, contrasting this with an internal legal framework, international instruments, and jurisprudence of the organs of the Inter-American System of Human Rights, considering the duty of the State of Ecuador to comply and also to guarantee. Likewise, it also brings out the importance of effective judicial protection, prior consultation, and due process in cases regarding environmental law.

The report also highlights important statistical data through graphics (processes in the Constitutional Court, procedures according to instance, decisions, etc.) that were found in the analysis of the judicial rulings.

INFORME SOBRE LA CALIDAD DE JUSTICIA EN MATERIA DE DERECHOS AMBIENTALES

Créditos:

María Dolores Miño

María Paula Marroquín

Isabella Palacios

Diseño:

Bernardo Sosa Salvador

Todos los derechos reservados:

HIVOS

Observatorio de Derechos y Justicia (ODJ)

ELABORADO EN LA CIUDAD DE QUITO, ECUADOR

El presente material ha sido elaborado por el Observatorio de Derechos y Justicia en colaboración con HIVOS, en el marco del Programa Todos los Ojos en la Amazonía. Se autoriza su libre distribución o su reproducción total o parcial en tanto se reconozca a ODJ y a HIVOS.

REDES SOCIALES

Observatorio de Derechos y Justicia (ODJ)

Página Web: www.odjec.org

Twitter: @ODJEcuador

Instagram: @odjecuador

LinkedIn: Observatorio de Derechos y Justicia

Hivos América Latina

Página Web: <https://america-latina.hivos.org/>

Twitter: @HivosAmLatina

Instagram: @hivosamazonia

Email: americalatina@hivos.org

Todos los Ojos en la Amazonía

Página Web: www.todoslosojosenlaamazonia.org

Plataforma de Aprendizaje: www.toamazonia.org

ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN	01
II. METODOLOGÍA UTILIZADA	01
FICHA PARA ANÁLISIS DE SENTENCIAS	01
III. MARCO JURÍDICO Y JUSTIFICACIÓN LEGAL AL INFORME	02
1. Sobre el Derecho de Acceso a la Justicia	02
2. Acceso a la Justicia, a la luz del derecho a la Igualdad y no Discriminación	03
3. Tutela judicial efectiva para la protección del medio ambiente y la naturaleza	04
4. Tutela judicial efectiva, debido proceso y consulta previa	05
IV. DATOS ESTADÍSTICOS OBTENIDOS DE SENTENCIAS ANALIZADAS	06
V. PRINCIPALES HALLAZGOS	11
1. Sobre el razonamiento del juez/tribunal en primera y segunda instancia	11
2. Sobre el razonamiento de la Corte Constitucional en sus sentencias	11
3. Sobre las medidas de reparación otorgadas	11
4. Sobre la incorporación de estándares internacionales de Derechos Humanos en las sentencias nacionales sobre derechos de la naturaleza y medio ambiente	12
VI. CONCLUSIONES	12

I. INTRODUCCIÓN

El Programa Todos los Ojos en la Amazonía (TOA), financiado por la Lotería Holandesa de Código Postal, tiene por objetivo contribuir en la protección del bosque amazónico y en la defensa de los derechos de los pueblos indígenas y comunidades locales de Ecuador, Perú y Brasil. Hivos y Greenpeace son los socios implementadores de la coalición del Programa que aglutina a cerca de 25 organizaciones socias. El Programa TOA combina el uso de tecnología y conocimientos tradicionales para el monitoreo y mapeo territorial, y promueve el uso de la información recolectada para la realización de acciones legales, de comunicación y de incidencia a favor de la defensa de sus derechos. Por otro lado, el proyecto busca apoyar acciones a nivel nacional que brinden sostenibilidad a las acciones que nuestros socios locales en la Amazonía realizan. Finalmente, facilita acciones de articulación y aprendizaje entre los socios locales y otros actores claves en la región amazónica.

El Observatorio de Derechos y Justicia (ODJ) es una organización de la sociedad civil que trabaja en la promoción y protección de derechos humanos, con especial enfoque en la independencia judicial, el debido proceso, la integridad en la función pública y la igualdad para minorías a través de los sistemas de justicia. Desde 2014, ha venido trabajando en diversos proyectos orientados al fortalecimiento del Estado de Derecho desde una perspectiva de derechos humanos, con especial énfasis en las obligaciones internacionales del Estado en materia de Derechos Humanos.

En este contexto, desde septiembre de 2020, Hivos y ODJ, en el marco del Programa TOA, se convierten en socios para realizar un análisis de la calidad de la justicia ecuatoriana en materia de derechos ambientales. Tras el estudio de un total de 52 sentencias, se procedió a realizar el presente informe en donde se recalcan los principales hallazgos, se detectarán problemáticas latentes con respecto a los pueblos y nacionalidades indígenas y naturaleza y, finalmente, se concluirá con recomendaciones para que las organizaciones de la sociedad civil se mantengan vigilantes en procesos relacionados con la protección de la Naturaleza, así como los operadores judiciales conozcan de estos hechos.

II. METODOLOGÍA UTILIZADA

Se hizo una búsqueda de 52 sentencias emitidas por jueces en instancias y tribunales de diferentes provincias en los últimos 12 años. Se primó escoger sentencias de garantías jurisdiccionales, debido al hipotético análisis de derechos que debería hacerse en este tipo de acciones. Se escogieron también algunas sentencias penales que abordan la vulneración de derechos sobre la base de un tipo penal específico que protege el medioambiente. Con el propósito de tener indicadores de las sentencias para poder hacer observaciones generales de la muestra, se diseñó una tabla con aspectos que concurren en todas las sentencias de esta materia. Se adjunta la plantilla que fue utilizada para las 52 sentencias estudiadas. Es importante destacar que, se diseñó este instrumento sobre la base de parámetros concretos que se anticiparon para obtener diversos hallazgos.

FICHA PARA ANÁLISIS DE SENTENCIAS

DATOS GENERALES	No. de caso:
	No. de sentencia:
	Fecha de inicio del proceso judicial
	Fecha de la sentencia
	Materia:
	Instancia:
	Garantía jurisdiccional:

DATOS GENERALES	Tema:
	Asunto(s) investigado (s):
	Lugar (es) de ocurrencia del hecho (municipio, ciudad):
	Jueces (materia e instancia):
	Demandante:
	Demandado:
	Normas invocadas (nombres, artículos):
	Redacción de las normas:
	Hechos que dan origen al proceso:
	Posición demandante:
	Posición demandado:
ASPECTOS JURIDICOS:	Razonamiento del juez (primera/ segunda instancia):
	Decisión del juez:
	Sentencia:
	Medidas de reparación:
	Aplicación de estándares internacionales:
	Votos salvados:
EN LO PROBATORIO:	Principales pruebas presentadas por los demandantes:
	Principales pruebas presentadas por los demandados:
	Valor probatorio otorgado a tales pruebas:
OBSERVACIONES	

III. MARCO JURÍDICO Y JUSTIFICACIÓN LEGAL AL INFORME

1. Sobre el Derecho de Acceso a la Justicia

El derecho al acceso a la justicia se encuentra consagrado en diferentes instrumentos internacionales de derechos humanos¹, así como en la Constitución del Ecuador. Las normas que contienen el derecho de acceso a la justicia señalan, en primer lugar, que es deber del Estado proveer a toda persona de recursos judiciales adecuados y efectivos para la tutela de sus derechos. En segundo lugar, el alcance de dicha obligación no se agota con la sola existencia formal de tales recursos, sino que supone que los mismos deben dar el resultado para el cual fueron diseñados; es decir, deben ser recursos en la práctica, efectivos.

La efectividad de un recurso depende, a su vez, de varios factores que deben ser analizados en cada caso. Ya desde la sentencia del caso Velázquez Rodríguez vs. Honduras, la Corte Interamericana de Derechos Humanos indicó las razones por las cuales un recurso puede ser inefectivo: en primer lugar, se refirió a una situación de denegación generalizada de justicia en el país, donde la falta de respuesta a las demandas de los justiciables está relacionada a una disfunción², o a un control total de los órganos del poder judicial por parte del Ejecutivo u otros poderes públicos³. En segundo lugar, un recurso puede ser inefectivo, cuando el justiciable, en el caso concreto, ha sido impedido de acceder al mismo, ya sea por amenazas o por otro tipo de impedimentos que no se extienden a otros justiciables; y, finalmente el recurso se vuelve inefectivo cuando su resolución ha tardado excesivamente, y de facto, en virtud de tal demora se vuelve inútil.

¹ Convención Americana sobre Derechos Humanos, art. 25 "Protección Judicial"; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 14; Declaración Universal de Derechos Humanos, art.8.

² Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras, Fondo, Sentencia de 9 de julio de 1988, Serie C No. 4, párr. 67.

³ Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras, Fondo, Sentencia de 9 de julio de 1988, Serie C No. 4, párr. 79-80.

Además, el derecho de acceso a la justicia, en su dimensión procesal, supone que los recursos que active un justiciable para la tutela de sus derechos, deberán observar las garantías básicas del debido proceso⁴. Estas a su vez, suponen la existencia de jueces independientes, imparciales y calificados para conocer la situación jurídica en cuestión⁵.

2. Acceso a la Justicia, a la luz del derecho a la Igualdad y no Discriminación

El derecho a la igualdad y no discriminación es una norma y un principio transversal que define la forma en la que los Estados deben cumplir con sus obligaciones en materia de derechos humanos. Así, tanto la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), disponen a los Estados el deber de respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

De acuerdo con la jurisprudencia recurrente de los órganos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, no todo acto estatal que establece una diferencia de trato con respecto a una persona o grupo de personas constituye discriminación. Para que ello se configure, el acto estatal debe ser irrazonable, injustificado, y desproporcional, que además, les impida ejercer uno o varios derechos consagrados en esos instrumentos. Por otro lado, un trato diferente no constituye discriminación, si tiene un propósito consistente con los objetivos de una sociedad democrática, si es razonable y proporcional, y si permite que ciertas personas ejerzan ciertos derechos, que, sin ese trato distinto no podrían.

En este sentido, existen ciertas personas o grupos de personas, que debido a condiciones históricas o estructurales se encuentran en condiciones de desventaja, con respecto a otras personas en la sociedad a ejercer sus derechos⁶. En estos casos, la obligación estatal de asegurar la igualdad y no discriminación se traduce en generar normas y prácticas destinadas a equiparar las condiciones de estas personas, de tal suerte que puedan ejercer en igualdad tales derechos. En la práctica, ello supone adecuar el aparato estatal a las necesidades de estas personas, en atención a las particularidades de cada caso.

En el caso del derecho al acceso a la justicia y a la tutela judicial efectiva, la igualdad y no discriminación supone al menos dos obligaciones para el Estado: en primer lugar, implica que el Estado no puede establecer normas que generen un trato diferente hacia un sector de la población y que les impidan acceder a los procedimientos legales o recursos establecidos en el ordenamiento jurídico para la tutela de sus derechos⁷. En segundo lugar, exige adaptar el aparato de administración de justicia a las necesidades particulares de ciertos grupos de atención prioritaria, de tal suerte que sus condiciones propias no se conviertan en obstáculos al momento de obtener una tutela adecuada de parte de los órganos de administración de justicia.

⁴ Corte IDH. Caso de los Pueblos Indígenas Kuna de Madungandí y Emberá de Bayano y sus miembros Vs. Panamá. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 14 de octubre de 2014. Serie C No. 284, párr. 165.

⁵ Corte IDH. Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de enero de 2001. Serie C No. 71, párr. 75; Corte IDH. Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 171.

⁶ Corte IDH. Caso Tiu Tojín Vs. Guatemala. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2008. Serie C No. 190, párr. 97.

⁷ Corte IDH. Caso Fernández Ortega y otros. Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de agosto de 2010. Serie C No. 215, párr. 200.

En este sentido, por ejemplo, la jurisprudencia reiterada del SIDH ha establecido el deber estatal de crear sistemas de justicia especializada para cuando los justiciables pertenezcan a tales grupos. Este es el caso de la justicia especializada para adolescentes en conflicto con la ley⁸, justicia especializada en materias de niñez y adolescencia y la justicia especializada en casos de violencia de género⁹. En similar sentido, en varias sentencias y opiniones consultivas, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha establecido la obligación estatal de adecuar ciertos procedimientos con etapas y procedimientos especiales, por ejemplo, el caso de la solicitud de asistencia consular para procesos que involucran a personas en situación de movilidad humana¹⁰.

3. Tutela judicial efectiva para la protección del medio ambiente y la naturaleza

En años recientes, los órganos de protección de derechos humanos han venido reconociendo el deber estatal de proteger el medio ambiente como parte de su obligación general de respetar y garantizar los derechos económicos y sociales.

En el contexto de la protección ambiental, el acceso a la justicia permite al individuo velar por que se apliquen las normas ambientales y constituye un medio para remediar cualquier violación a los derechos humanos que hubiera sido causada por el incumplimiento de normas ambientales, incluyendo los recursos y la reparación. Ello también implica que el acceso a la justicia garantiza la plena realización de los derechos a la participación pública y al acceso a la información, a través de los mecanismos judiciales correspondientes.

En el derecho ambiental internacional, distintos instrumentos internacionales prevén de manera expresa la obligación de garantizar el acceso a la justicia en contextos ambientales, inclusive frente a daños. Asimismo, el Principio 10 de la Declaración de Río estipula que el acceso a los procedimientos, incluyendo resarcimiento de daños y los recursos pertinentes, debe ser efectivo. Igualmente, la utilización de recursos destinados a una indemnización por daños ambientales se encuentra establecida en el Principio 23 de la Carta Mundial de la Naturaleza y en la Agenda 21. En virtud de las consideraciones anteriores, la Corte IDH establece que los Estados tienen la obligación de garantizar el acceso a la justicia, en relación con las obligaciones estatales para la protección del medio ambiente que han sido enunciadas previamente en esta Opinión.

En este sentido, los Estados deben garantizar que los individuos tengan acceso a recursos judiciales, sustanciados de conformidad con las reglas del debido proceso legal, para impugnar cualquier norma, decisión, acto u omisión de las autoridades públicas que contraviene o puede contravenir las obligaciones de derecho ambiental; para asegurar la plena realización de los demás derechos de procedimiento, es decir, el derecho al acceso a la información y la participación pública, y para remediar cualquier violación de sus derechos, como consecuencia del incumplimiento de obligaciones de derecho ambiental.

Es importante tomar en cuenta, que la tutela de derechos ambientales o de la naturaleza es muchas veces ejercido por personas o colectivos menos favorecidos económicamente en la sociedad, por ejemplo, pueblos y comunidades indígenas, comunidades campesinas o personas que viven en sectores rurales.

⁸ Corte IDH. Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño. Opinión Consultiva OC-17/02 de 28 de agosto de 2002. Serie A No. 17, párr. 120.

⁹ Corte IDH. Caso López Soto y Otros vs. Venezuela. Sentencia de 26 de septiembre de 2018. Serie C No. 362, párr. 223- 226.

¹⁰ Corte IDH. El Derecho a la Información sobre la Asistencia Consular en el Marco de las Garantías del Debido Proceso Legal. Opinión Consultiva OC-16/99 de 1 de octubre de 1999. Serie A No. 16, párr. 124.

Al respecto, el SIDH ha establecido la obligación de remover aquellos obstáculos en el acceso a la justicia que tengan origen en la posición económica de las personas. Tanto la Corte IDH como la CIDH han fijado la obligación de proveer en ciertas circunstancias servicios jurídicos gratuitos a las personas sin recursos, a fin de evitar la vulneración de su derecho a las garantías judiciales y a la protección judicial efectiva. Con esto en miras, la Comisión Interamericana ha identificado algunos criterios para la determinación de la procedencia de la asistencia legal gratuita en los casos concretos. Estos son: a) la disponibilidad de recursos por parte de la persona afectada; b) la complejidad de las cuestiones involucradas en el caso y c) la importancia de los derechos afectados.

En paralelo, la CIDH ha determinado que ciertas acciones judiciales requieren necesariamente de asistencia jurídica gratuita para su interposición y seguimiento. Así, la Comisión Interamericana ha entendido que la complejidad técnica de ciertas acciones constitucionales establece la obligación de proporcionar asistencia legal gratuita para su efectiva promoción.

De este modo, en el examen de casos que involucran, entre otros, derechos económicos, sociales y culturales, derechos de los pueblos indígenas, derechos de los inmigrantes y derechos vinculados a la protección del ambiente, tanto la CIDH como la Corte IDH han gestado un claro estándar relativo a la plena aplicabilidad de la garantía del debido proceso legal en los procedimientos administrativos. Así, ambos órganos han establecido que el debido proceso legal debe ser respetado en todo procedimiento tendiente a la determinación de los derechos y obligaciones de las personas.

Finalmente, y con respecto a la efectividad de los procesos que tienden a proteger y tutelar los derechos de la naturaleza o medio ambiente, la Corte IDH indicó, en el caso Lhaka Honhat¹¹ que:

“la obligación de proveer recursos judiciales adecuados y efectivos implica que los procesos se realicen en un plazo razonable”. La Corte ha considerado que, en vista de “un retardo notorio del proceso [...] carente de explicación razonada”, no se hace “necesario realizar el análisis de los [distintos] criterios [de evaluación del tiempo insumido]”.

4. Tutela judicial efectiva, debido proceso y consulta previa

El derecho a la consulta previa, libre e informada ha sido reconocido en el Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales, y desde 2003, en la jurisprudencia reiterada de la Corte IDH. Este derecho supone el deber estatal de asegurar a los pueblos y comunidades indígenas la posibilidad de conocer y opinar sobre cualquier acto desde el poder público que pueda causar un impacto en el ejercicio de sus derechos. Usualmente, el derecho a la consulta previa se ha discutido en el ámbito de los procesos de extracción de recursos no renovables en varios Estados de la región.

La Corte IDH ha establecido el deber estatal de proveer recursos adecuados y efectivos para que los pueblos y comunidades indígenas puedan tutelar su derecho a la consulta previa, así como el derecho de propiedad colectiva sobre sus territorios ancestrales.

Al respecto, la Corte IDH ha sostenido que el Estado debe ofrecer un recurso eficaz con las garantías del debido proceso a los miembros de las comunidades indígenas que les permita solicitar las reivindicaciones de tierras ancestrales, como garantía de su derecho a la propiedad comunal¹².

¹¹ El caso de las “Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) vs. Argentina”, fue resuelto por la Corte IDH en febrero de 2020. Ésta fue la primera oportunidad en la que la Corte IDH se refirió directamente a violaciones al derecho al medio ambiente sano –de manera autónoma y en conexión con otros derechos económicos, sociales y culturales-. La Corte IDH también determinó que, al estar protegido por el artículo 26 de la CADH, este derecho es plenamente exigible y justiciable en el Sistema Interamericano, e impone obligaciones de respeto y garantía a los Estados.

¹² Corte IDH. Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de agosto de 2001, párr. 34.

En este sentido, los operadores de justicia que conocen estos casos tienen un deber de adecuar sus decisiones a la luz de la jurisprudencia de los órganos del SIDH sobre consulta previa y derechos colectivos de los pueblos indígenas. Lo anterior se extiende también, a los procedimientos de carácter administrativo de adjudicación de contratos de explotación de recursos o adjudicación de tierras.

Las resoluciones que los órganos estatales de carácter administrativo o las cortes que conocen casos relacionados con derechos de pueblos indígenas, tierras ancestrales o consulta previa, deben estar adecuadamente motivados. Entre estas consideraciones, los órganos estatales deben tener en cuenta la especial relación de los miembros de la comunidad indígena reclamante con la tierra en controversia¹³. Además, deberá tomarse en cuenta, a la hora de determinar si el Estado ha observado su deber de asegurar una consulta previa, que la misma se haya efectuado bajo los criterios establecidos por los órganos del SIDH, esto es, que sea verdaderamente previa (antes del inicio o aprobación de cualquier decisión que ponga en riesgo el ejercicio del derecho de los pueblos indígenas); libre (que no exista coerción para participar en el acto de consulta o de emitir un criterio al respecto); e informada (que se otorgue información completa sobre todos los aspectos del proyecto, incluyendo aquellos relativos a los posibles perjuicios para la comunidad al implementarlo)¹⁴.

En el Ecuador, el artículo 57.7 de la Constitución de la República reconoce el derecho a la consulta previa, libre e informada en los siguientes términos:

“Art. 57.- Se reconoce y garantizará a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas [...]

7. La consulta previa, libre e informada, dentro de un plazo razonable, sobre planes y programas de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables que se encuentren en sus tierras y que puedan afectarles ambiental o culturalmente; participar en los beneficios que estos proyectos reporten y recibir indemnizaciones por los perjuicios sociales, culturales y ambientales que les causen. La consulta que deban realizar las autoridades competentes será obligatoria y oportuna. Si no se obtuviese el consentimiento de la comunidad consultada, se procederá conforme a la Constitución y la Ley”.

En el año 2010, la Corte Constitucional definió parámetros mínimos que debían aplicarse para la implementación del derecho a la consulta, mientras la Asamblea Nacional aprobaba una ley para regularlo¹⁵. En 2019, la Corte Constitucional concedió a la Asamblea Nacional el plazo máximo de un año para adoptar una ley que regulara este derecho, de conformidad con los parámetros mínimos ya esgrimidos por este organismo y los instrumentos internacionales¹⁶; sin embargo, hasta la fecha de publicación de este informe, no se ha aprobado esta norma.

IV. DATOS ESTADÍSTICOS OBTENIDOS DE SENTENCIAS ANALIZADAS

Se ha realizado un análisis exhaustivo de un total de 52 sentencias relacionadas con vulneraciones a los derechos de la naturaleza. De estas, 22 han sido acciones de protección; 6 acciones extraordinarias de protección; 5 acciones de inconstitucionalidad; 8 medidas cautelares; 6 procedimientos penales ordinarios; 3 acciones de incumplimiento; y, finalmente, 2 dictámenes previos a consultas populares. Se puede evidenciar que el 88,46% de las sentencias analizadas provienen de casos de garantías jurisdiccionales.

13 Corte IDH. Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2001, párr. 149.

14 Corte IDH. Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador. Fondo y reparaciones. Sentencia de 27 de junio de 2012. Serie C No. 245, párrs. 159 – 201.

15 Corte Constitucional. Sentencia No. 001-10-SIN-CC de los Casos No. 0008-09-IN y 0011-09-IN (acumulados). 18 de marzo de 2010.

16 Corte Constitucional. Sentencia No. 39-13-IS/19 del Caso No. 0038-13-IS y acumulado. 13 de diciembre de 2019.

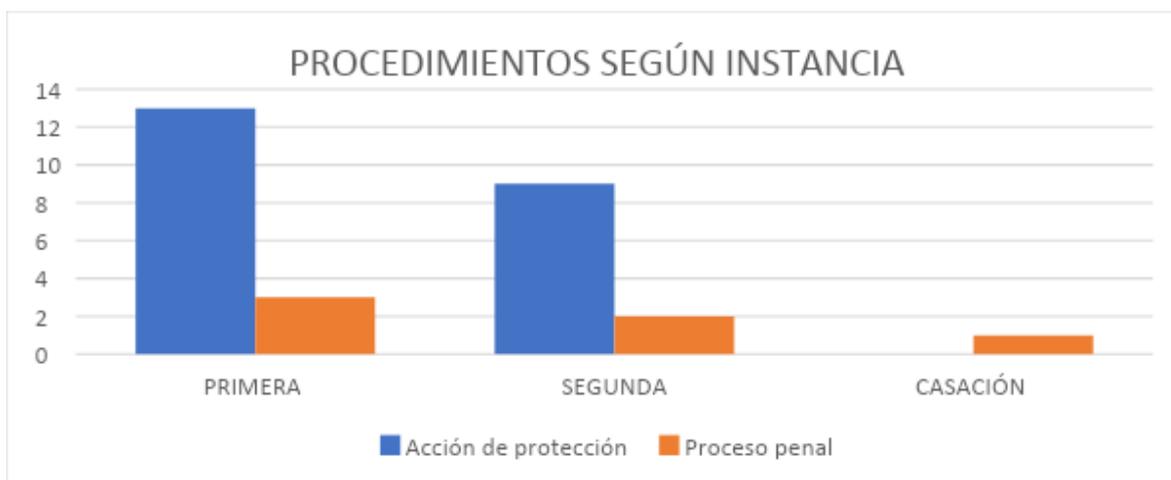
Gráfico 1. Número de sentencias revisadas.

NÚMERO DE SENTENCIAS REVISADAS



De las 22 sentencias de acción de protección, 13 han sido de primera instancia y 9 de segunda. Las 8 medidas cautelares revisadas, fueron tramitadas en primera instancia. Con respecto a los procesos penales, 3 fueron de primera instancia, 2 de segunda y 1 de casación. Finalmente, las últimas 16 sentencias han sido de procesos ante la Corte Constitucional. Al existir en su mayoría acciones de protección, quiere decir que es una garantía eficiente, o, por lo menos visto así para los accionantes. Así también, se desprende que estas acciones se interponen cuando ha ocurrido el daño, lo que puede explicar el bajo número de medidas cautelares. Este nivel de análisis de la muestra permite concluir que la evaluación de la calidad de la justicia se realizará no solo en procesos de primera y segunda instancia, sino también en acciones interpuestas ante la Corte Constitucional. Este rango de opciones enriquece el análisis y las conclusiones que de éste se desprendan.

Gráfico 2. Procedimientos según instancia.



Este gráfico parece indicar que la primera instancia es suficiente para resolver el litigio. Por lo tanto, se puede evidenciar su efectividad, porque no tienes que transcurrir por todas las instancias para resolver. Por otra parte, podría ser que las personas que activan los mecanismos de justicia no tienen los recursos, tanto intelectuales como económicos, para continuar con su proceso.

Gráfico 3. Procesos en Corte Constitucional

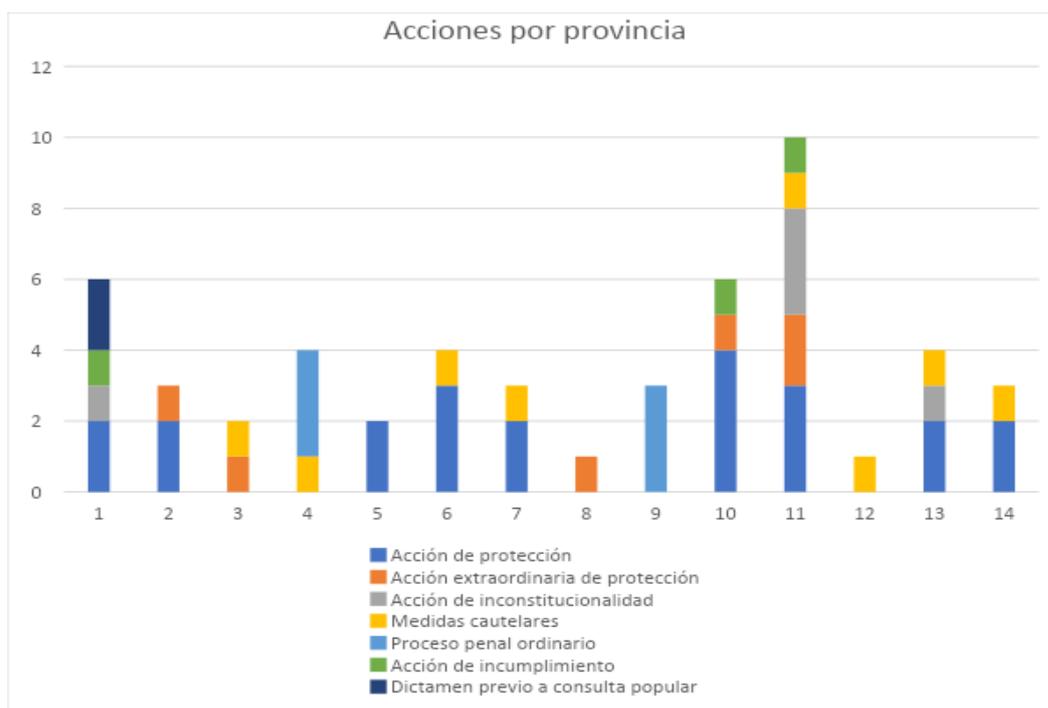
Procesos en Corte Constitucional



En este gráfico se desprende que, se privilegia las garantías jurisdiccionales sobre otro procedimiento. Además, que incluso cuando tienes mecanismos legales o sentencias que garantizan derechos, hay una tendencia de los órganos estatales de incumplir con esto.

Las acciones judiciales y constitucionales analizadas han sido interpuestas en diferentes regiones y provincias del país. En el siguiente cuadro se aprecia el número de sentencias por provincia, evidenciando también, el tipo de acción presentada. Reiterando lo anteriormente mencionado, es importante para nosotros el hecho de analizar sentencias de distintos jueces en todas las regiones del país. Esta variedad permite que el estudio pueda arrojar datos de todo el Ecuador.

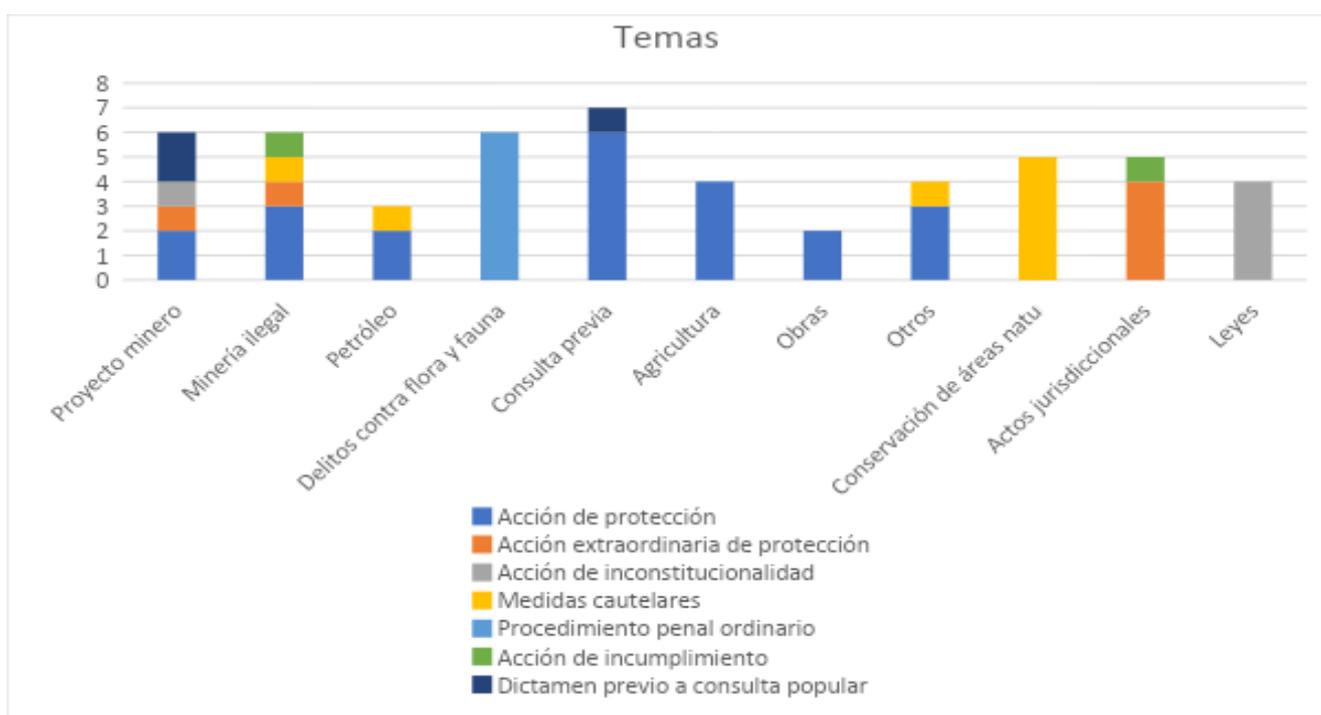
Gráfico 4. Acciones por provincia.



De este gráfico se desprende que Pichincha es una de las provincias en donde más inician acciones. Esto es curioso, por cuanto provincias como Sucumbíos y Zamora Chinchipe, son lugares donde existe mayores afectaciones ambientales, pero no hay tantas acciones iniciadas. Esto puede tener dos conclusiones alternativas: la primera es que sea en Pichincha en donde se reclaman los actos administrativos ambientales inconstitucionales; o, que en las provincias antes mencionadas exista una falta de conocimiento sobre la posibilidad de defensa de sus derechos ambientales.

El derecho medioambiental y los derechos de la Naturaleza abarcan una diversidad de temáticas. Si bien hay casos en donde se aborda más de una temática principal, hemos desagregado algunos temas en el siguiente gráfico con el objetivo principal de evidenciar esta variedad. Es importante apreciar que la información se presenta no sólo por temáticas, sino también por el tipo de acción interpuesta.

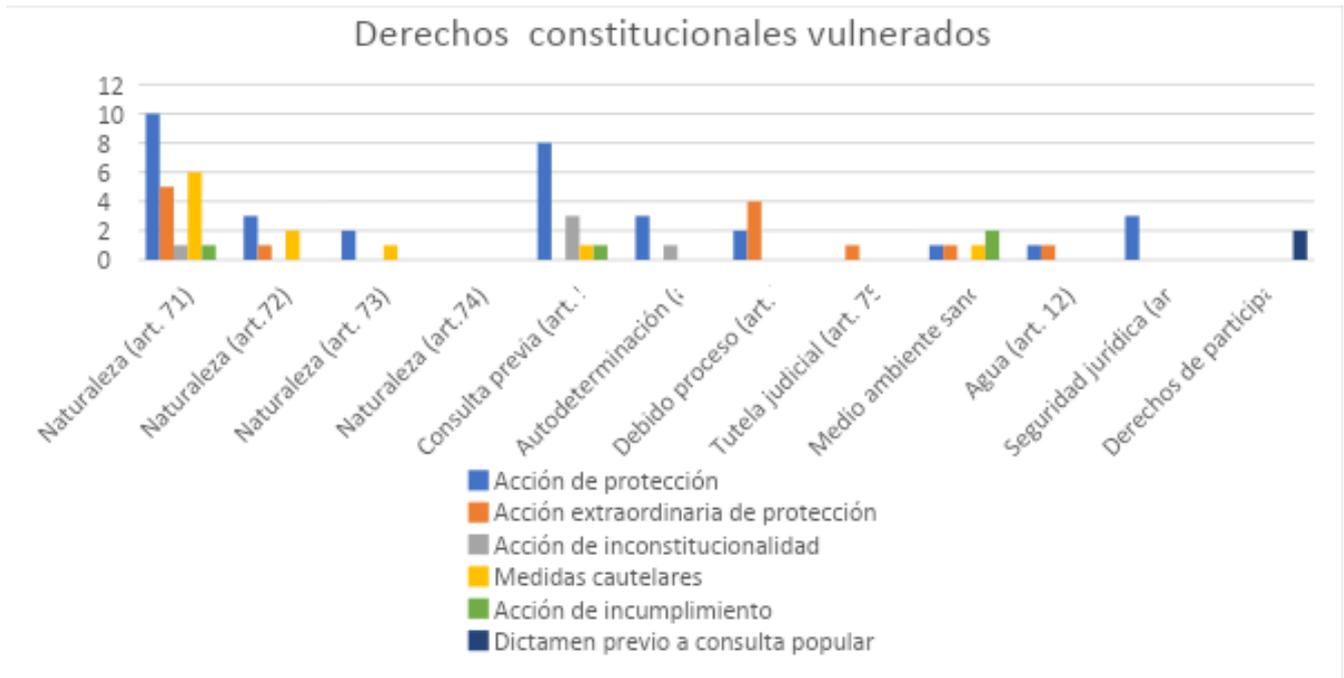
Gráfico 5. Materia de las sentencias analizadas.



De este gráfico se desprende que lo más presentado ante la justicia constitucional es la consulta previa. Entonces, se puede inferir que son los derechos de los pueblos indígenas los que más se vulneran. Así también, a pesar de que nuestra Constitución recoge los estándares internacionales de derechos humanos, vemos que esa inclusión no es en sí mismo efectivo a la hora de garantizar la consulta previa.

Los derechos constitucionales que se presentan como vulnerados son también diversos. El 59.6% de las sentencias estudiadas involucró vulneraciones directas a los derechos de la naturaleza. En algunos casos, éstas vulneraciones estuvieron relacionadas con los derechos de los pueblos y nacionalidades indígenas (17 sentencias); derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (7 sentencias); y derechos civiles y políticos (12 sentencias) En este análisis se ha primado estudiar aquellas sentencias que involucran directamente la vulneración a los derechos de la Naturaleza, por cuanto es el eje central del derecho medioambiental en el Ecuador, desde que se reconoce que es sujeto de derechos.

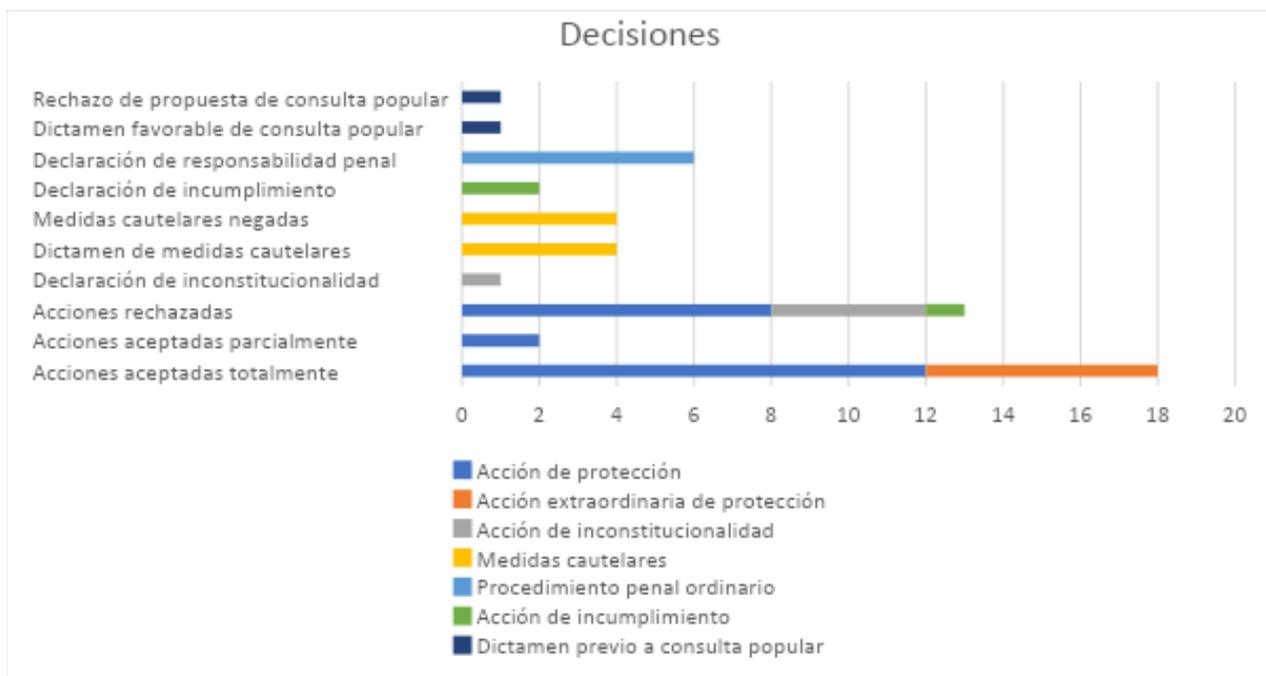
Gráfico 6. Derechos constitucionales vulnerados.



De este gráfico se desprende que la mayor cantidad de derechos vulnerados son naturaleza y consulta previa, siendo menester manifestar que se interpone la vulneración del derecho a la consulta previa en conjunto con naturaleza.

Finalmente, se incluye un gráfico en donde se evidencia las decisiones de los jueces dentro de cada una de las acciones conocidas por estos.

Gráfico 7. Decisiones.



De este gráfico se desprende que con respecto a la consulta popular hay un 50% Vs 50%, este no es un tema si la justicia es efectiva por el contenido o temas de fondo, sino porque termina siendo imposible de aplicar por errores en la forma. Con respecto a las acciones de protección, se ve que en su mayoría, los justiciables tienen una herramienta que les resulta favorable, por lo tanto, muestra su eficiencia.

Los gráficos aquí presentados obedecen a la necesidad de que la metodología aplicada para el estudio de la calidad de la justicia en materia medioambiental pueda considerar la variedad de aspectos que esta incluye. Al ser una muestra de 52 sentencias, los gráficos no representan conclusiones exactas, ni mucho menos se puede obtener resultados concretos, sin embargo, hay ciertos hallazgos que son comunes a gran parte de las sentencias analizadas que estudiaremos a continuación.

V. PRINCIPALES HALLAZGOS

Una vez explicada la metodología y graficada la información general de las sentencias, se proseguirá a destacar los principales hallazgos encontrados en este estudio.

1. Sobre el razonamiento del juez/tribunal en primera y segunda instancia

Gran parte de las sentencias analizadas son de garantías jurisdiccionales. En éstas, se solicita declarar la vulneración de derechos, especialmente aquellos que la Constitución reconoce como de la Naturaleza. En las sentencias analizadas de primera instancia se evidencia un análisis elemental en tema de derechos, y, en otros casos, su completa omisión. Es importante destacar que los jueces rechazaron ciertas acciones por temas de mera legalidad, un argumento que hasta el año 2017 y durante el gobierno del presidente Rafael Correa, era común en la mayoría de las acciones de garantía de derechos que se planteaba. Los jueces, al alegar la existencia de argumentos de “mera legalidad” (supuestos argumentos solo sobre inobservancia de la ley por parte de la autoridad pública), indicaban que el accionante debía recurrir a la vía contencioso-administrativa y a veces ni siquiera entraban a analizar el fondo de la cuestión planteada.

2. Sobre el razonamiento de la Corte Constitucional en sus sentencias

A diferencia de las instancias ordinarias de administración de justicia la Corte Constitucional, el máximo órgano de interpretación y aplicación de la Constitución, realiza análisis mucho más profundos en materia de vulneraciones de derechos. Además, la Corte Constitucional tiende a incorporar en sus decisiones la jurisprudencia de los órganos internacionales de protección del SIDH, en el entendido de que se tratan de normas que se incorporan al bloque de constitucionalidad. Sin embargo, para que un caso llegue a la Corte Constitucional, debe pasar alguno de estos dos supuestos: o el caso se presenta vía acción extraordinaria de protección, o es una acción de inconstitucionalidad.

En el primer caso, se entendería que el justiciable ya agotó la vía ordinaria constitucional que termina en Corte Provincial, y que debido a un error procesal acude a la Corte Constitucional del Ecuador. No es posible usar la Acción Extraordinaria de Protección como una tercera instancia a una decisión de Corte Provincial en materia de garantías, por lo que no estamos ante mecanismo de apelación, sino a un proceso por cuerda separada que tiene efectos distintos, sin perjuicio de que se puede, en ciertos casos, invocar la violación de ciertos derechos. Con ello, la posibilidad de un justiciable de tener una sentencia de la CCE, donde se realice un análisis integral y bien motivado de sus derechos a la luz de los estándares internacionales, es bastante remoto. En este sentido, resulta fundamental que los jueces de instancia que conocen acciones de garantía de derechos cuenten con entrenamiento y herramientas de permanente actualización para emitir sentencias adecuadamente motivadas.

3. Sobre las medidas de reparación otorgadas

La Constitución de la República del Ecuador, en su artículo 78, reconoce diversos mecanismos de reparación integral. Entre estos se encuentran: la restitución, indemnización, rehabilitación, garantía de no repetición y satisfacción del derecho violado. Si bien existen sentencias dentro de la muestra analizada que aceptan total o parcialmente la vulneración de derechos, se evidencia en la mayoría de estas que los jueces no agotan todos los mecanismos posibles de reparación, especialmente la garantía de no repetición.

Además, en los casos de violaciones a los derechos de la naturaleza por afectaciones al medio ambiente, las reparaciones integrales no suelen incluir medidas para la remediación o restauración de los ecosistemas, ni la investigación y determinación de responsabilidades de los funcionarios involucrados. Asimismo, tampoco se encuentran medidas de satisfacción tales como la publicación de las sentencias o el ofrecimiento de disculpas públicas para los afectados.

En materia de reparaciones materiales, el hecho de que los justiciables deban iniciar un nuevo proceso ante la jurisdicción contencioso administrativo, limita la posibilidad de una reparación rápida, y genera una carga procesal adicional al justiciable, que a la postre, entorpece la posibilidad de que reciba una reparación efectiva.

4. Sobre la incorporación de estándares internacionales de Derechos Humanos en las sentencias nacionales sobre derechos de la naturaleza y medio ambiente

El bloque de constitucionalidad ecuatoriano recoge no solamente a la Constitución de la República del Ecuador como norma fundamental y de primacía, sino también, a los instrumentos de Derechos Humanos. Para el caso que nos ocupa hay múltiples tratados, opiniones consultivas, observaciones generales y otros diversos instrumentos que abordan temáticas ambientales, desde un enfoque de salud o de derechos colectivos de pueblos y nacionalidades indígenas. Pese a esto, en sentencias de jueces ordinarios hay una omisión del análisis de estos instrumentos para fallar. Esto va relacionado estrechamente con el hecho de no hacer un análisis exhaustivo a la violación de derechos.

En ciertos casos, los jueces suelen invocar las normas internacionales, pero fallan en analizar el caso, además, a la luz de las interpretaciones jurisprudenciales que los órganos del SIDH han dado de tales normas, con lo cual, terminan tomando decisiones que, en realidad, van en contra del estándar interamericano o internacional.

VI. CONCLUSIONES

De la muestra de sentencias analizadas, se concluye:

1. Los mecanismos constitucionales de garantía de derechos son los medios judiciales por excelencia para la tutela de los derechos de la naturaleza y de medio ambiente. Esto puede deberse a las características propias de éstos: ser mecanismos rápidos y efectivos para su protección ante violaciones, que usualmente, pero no siempre, vienen desde entidades estatales. La ventaja con estos mecanismos, en particular con la acción de protección, es que es posible activarse incluso contra particulares.
2. Los derechos más invocados en el marco de la muestra analizada son los derechos de la naturaleza y los derechos a la consulta previa. En el primer caso, los jueces que han conocido las causas aún no han logrado desarrollar líneas jurisprudenciales sólidas que permitan construir o fortalecer el corpus iuris sobre este derecho. Lo anterior es importante, al ser Ecuador uno de los pocos países en el mundo que reconoce derechos de la naturaleza y a la Pacha Mama, y podría, a través de un adecuado ejercicio jurisdiccional, convertirse en un referente de estándares jurisprudenciales en la materia.
3. De la muestra analizada, también se desprende que las reparaciones dispuestas por los juzgadores, en su mayoría, no abarcan todos los elementos de la reparación integral. Especialmente, faltan medidas orientadas a revertir o mitigar los daños ambientales, garantías de no repetición y medidas de satisfacción, necesarias para lograr la efectiva tutela de derechos.

4. Con respecto a la consulta previa, y a pesar de que las obligaciones estatales están bastante bien delimitadas a partir de la jurisprudencia internacional desde el SIDH, la tutela de este derecho falla ante las permanentes reiteraciones de las entidades públicas de inobservar este requisito, y además, por la demora injustificada de los jueces que conocen estos casos para resolverlos.
5. Si bien la vía penal ofrece medios para investigar y sancionar a quienes cometan actos que caracterizan delitos ambientales, esta vía podría ser menos efectiva, porque supone contar con un abogado, y someterse a un proceso penal que por su naturaleza es engorroso, complejo y sumamente largo, y por ello, se vuelve inefectivo para frenar de manera rápida situaciones que constituyeran riesgos ambientales y que se estuvieran dando en ese momento.
6. Como problema generalizado en la administración de justicia constitucional, está el hecho de que los jueces no se han convertido en creadores de estándares de protección de derechos, en este caso ambientales y de la naturaleza. Su trabajo, en estos casos, se ha limitado a copiar las normas y jurisprudencia internacionales, muchas veces mal aplicadas, o a rechazar in limine las acciones planteadas a pretexto de la existencia de una vía administrativa para tutelarlos, desnaturalizando su objetivo y fin. En este sentido, y tras trece años de la vigencia de la Constitución de Montecristi, carecemos aún de criterios jurisprudenciales sólidos que sirvan para proteger efectivamente estos derechos y se logre una efectiva garantía de no repetición.
7. En materia de consultas populares relacionadas a la protección de derechos de la naturaleza y el medio ambiente, el problema parecería surgir desde los accionantes, que al momento de plantear estas acciones ante la Corte Constitucional inobservan requisitos de forma para su debida tramitación, lo cual se traduce a un rechazo de estas por temas de procedibilidad, y no de fondo. En estos casos, no estamos ante una corte que no conozca o inaplique las normas, sino más bien ante accionantes que no tienen del todo claro los requisitos de forma para acceder adecuadamente a estos recursos.
8. En los casos descritos en los numerales quinto y sexto, resulta fundamental una capacitación permanente en materia de protección de derechos de la naturaleza y el medio ambiente, que además de brindar información sobre normas y estándares aplicables, aporten con conocimientos sobre su tramitación y proceso adecuado.

Todos los derechos reservados:

HIVOS

Observatorio de Derechos y Justicia (ODJ)

ELABORADO EN LA CIUDAD DE QUITO, ECUADOR

El presente material ha sido elaborado por el Observatorio de Derechos y Justicia en colaboración con HIVOS, en el marco del Programa Todos los Ojos en la Amazonía. Se autoriza su libre distribución o su reproducción total o parcial en tanto se reconozca a ODJ y a HIVOS.

Hivos
people unlimited

TODOS LOS
OJOS EN LA **AMAZONÍA**

O. | **DERECHOS Y JUSTICIA**
O B S E R V A T O R I O