



LICENCIA AMBIENTAL

Resolución del Tribunal Constitucional 994
Registro Oficial 550 de 23-mar.-2005
Estado: Vigente

LICENCIA AMBIENTAL. Resolución del Tribunal Constitucional 994, Registro Oficial 550, 23 de Marzo del 2005.

Magistrado ponente: Doctor René de la Torre Alcívar

TERCERA SALA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso No. 0994-2004-RA

ANTECEDENTES:

Elsie Monge, Patricio Benalcázar, Jorge Benavides, Leonidas Iza, David Cordero, Directora Ejecutiva de la CEDHU, Presidente de INREDH, Presidente de la FEUCE, Presidente de la CONAIE, Director Clínica de Derechos Humanos Universidad Católica, respectivamente, comparecen ante la Segunda Sala del Tribunal Distrital No. 1 de lo Contencioso Administrativo, y fundamentados en el artículo 95 de la Constitución Política del Estado, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 46 y siguientes de la Ley Orgánica de Control Constitucional, interponen acción de amparo constitucional en contra del Ministro del Ambiente y Procurador General del Estado.

Impugnan la licencia ambiental concedida por el Ministro del Ambiente, a PETROBRAS, para la explotación petrolera en el Parque Nacional Yasuní.

Manifiestan que el 20 de noviembre de 1979, se declaró a Yasuní como Parque Nacional, por su riqueza en ecosistemas en estado natural, y por estar conformado por un bosque húmedo tropical, que contiene una mega diversidad única, de 500 especies de animales, 116 aves, rasgos geológicos, hábitats de gran significado nacional e internacional para la ciencia y la educación.

En 1989, el Parque Nacional Yasuní, entró a formar parte de la Reserva Mundial de Biosfera, dentro del programa del Hombre y de la Biosfera de la UNESCO, y en consecuencia de esta declaración el manejo del parque debe estar sujeto a las estrategias de Sevilla, dictadas en la Conferencia de Expertos realizada en España en marzo de 1995.

Que en 1990, ante la posibilidad de explotar petróleo en el parque Yasuní, la Corporación de Defensa de la Vida, presentó una denuncia ante el Tribunal de Garantías Constitucionales en contra de CEPE; Ministro de Energía y Minas; y, Ministro de Agricultura y Ganadería, Tribunal que resolvió en el sentido de que los funcionarios de gobierno "eviten en lo posterior hacer concesiones de áreas para la explotación petrolera dentro de los Parques y áreas de reserva natural o equivalentes".

Que con fecha 1996, el Bloque 31, que se encuentra en el Parque Nacional Yasuní, fue adjudicado en la Octava Ronda de Licitaciones Petroleras a la Empresa Argentina Pérez Compac.

En los años de 1997 y 1998, la Empresa Pérez Compac, llevó a cabo prospecciones sísmicas dentro del bloque, donde encontró reservas petroleras con crudo pesado, pero en el año 2002, la empresa argentina quebró y fue comprada por PETROBRAS, Empresa Estatal Petrolera del Brasil.

De conformidad con el estudio de impacto ambiental realizado por la Empresa PETROBRAS y aprobado por el Ministerio de Ambiente, prevé la construcción de una vasta infraestructura petrolera, plataforma petrolera Apiada y Nenke, estación central de procesamiento, líneas de flujo, oleoducto, una carretera por parte de PETROBRAS, con 28 km de acceso, 25 de los cuales se encuentran dentro de Parque Nacional, hechos que son de conocimiento público.



Que para la construcción de las facilidades petroleras dentro del Parque, el Ministerio de Medio Ambiente, ha otorgado una licencia ambiental, la misma que permite el inicio de operaciones que producirán daños irreparables al delicado ecosistema del Parque Nacional Yasuní, y por ende a todos los ecuatorianos y moradores del sector.

Que dicha licencia, violenta las garantías constitucionales, de vivir en un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado, artículos 3 (3), 23 (6), 86 (1), 91 (inc. 2) de la Constitución, artículos 6, 34 y 47 del Código de la Salud, artículo 12 del Plan Nacional de Derechos Humanos, publicado en el Registro Oficial No. 346 de 24 de junio de 1998, artículos 11 y 12 (2) (b) del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PDESC), artículo 11 (1) (2) del Protocolo Adicional a la Convención Americana en Materia de Derechos Económicos, Sociales o Culturales "Protocolo de San Salvador", artículo 15 (1) del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (OIT), Primer y Vigésimo Primer Principio de Declaración de Estocolmo, Primer Principio de la Declaración de Río de Janeiro, artículo 3 del Convenio sobre la Diversidad Biológica, por lo que solicitan se disponga al Ministro del Ambiente que Revoque la Licencia Ambiental concedida a PETROBRAS, y por tanto, no se permita la explotación petrolera ni la construcción de la Carretera en el Parque Nacional Yasuní, se impulse un estudio independiente y participativo sectorial sobre las operaciones Petroleras dentro del Parque Nacional Yasuní Bloques 16, 14 y 31 con el objeto de demostrar los impactos ambientales causados por la exploración y explotación petrolera.

Con fecha 22 de septiembre de 2004, se llevó a cabo la audiencia pública convocada para esta fecha, con la comparecencia de las partes, mismas que presentan sus exposiciones por escrito. Los accionantes, en lo principal se reafirman y ratifican en los fundamentos de hecho y de derecho de su recurso. Por su parte el accionado, alega improcedencia de la acción, por cuanto han equivocado el procedimiento requerido para cumplir con el propósito perseguido en esta acción, por lo que debe ser desechada. Que para dejar sin efecto actos administrativos que generan derechos subjetivos a favor de los administrados, el artículo 97 del Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva, en armonía con lo dispuesto en el artículo 23 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, prevé que se hará mediante decreto ejecutivo, acto para el cual el Ministro del Ambiente no está facultado, o mediante una acción de lesividad, que en el presente caso no se ha dado. Que los actores han equivocado la vía para la consecución de sus pretensiones. Alega ilegitimidad de personería activa, por cuanto los mismos no son miembros de la comunidad ni su representante legitimado, sino terceros ajenos a la misma, que pretenden representarla por sus propios derechos colectivos, sin exhibir ninguna personería, lo cual resulta improcedente e incurre en la causal de inadmisión de la demanda. Que la presente acción, no cumple con los requisitos establecidos en la Constitución para su procedencia, por cuanto la resolución adoptada por el Ministerio, fue emitida por autoridad competente, cumpliendo los requisitos exigidos para constituir acto legítimo, por lo que solicita se deseche el presente recurso.

Con fecha 11 de octubre de 2004, la Segunda Sala del Tribunal Distrital No. 1 de lo Contencioso Administrativo, resuelve negar la acción propuesta la misma que es apelada por los accionantes para ante este Tribunal.

Con estos antecedentes, la Sala, para resolver realiza las siguientes,

CONSIDERACIONES:

PRIMERA.- La Sala es competente para conocer y resolver el presente caso de conformidad con lo que dispone el artículo 276, número 3 de la Constitución Política de la República.

SEGUNDA.- La acción de amparo procede, entre otros aspectos, ante la concurrencia simultánea de los siguientes elementos: a) Que exista un acto u omisión ilegítimo de autoridad pública; b) Que el acto u omisión que viole o pueda violar cualquier derecho consagrado en la Constitución, convenio o tratado internacional vigente; y, c) Que el acto u omisión de modo inminente, amenace causar un daño grave. También procede el amparo constitucional ante actos de particulares que prestan



servicios públicos.

TERCERA.- Un acto es ilegítimo cuando ha sido dictado por una autoridad que no tiene competencia para ello, que no se lo haya dictado con los procedimientos señalados por el ordenamiento jurídico o cuyo contenido sea contrario al ordenamiento jurídico vigente o bien que se lo haya dictado sin fundamento o suficiente motivación; por lo tanto, el análisis de legitimidad del acto impugnado no se basa solo en el estudio de competencia, sino también de su forma, contenido, causa y objeto.

CUARTA.- El acto que impugnan los actores es el que se refiere a la licencia ambiental concedida por el Ministro de Ambiente a PETROBRAS. Examinado el expediente, se encuentra a fojas desde 78 hasta 87, la Resolución No. 045, expedida el 19 de agosto de 2004, por el Ministro del Ambiente, con la que aprueba el Estudio de Impacto Ambiental y Plan de Manejo Ambiental del Proyecto para el Desarrollo y Producción del Bloque 31 a través de los campos Nenke y Apaika, a cargo de PETROBRAS Energía Ecuador, el mismo que involucra a áreas pertenecientes al Patrimonio Nacional de Areas Naturales, Bosques y Vegetación Protectores; otorga la Licencia Ambiental a PETROBRAS Energía Ecuador para la fase constructiva del Proyecto para el Desarrollo y Producción del Bloque 31 a través de los campos Nenke y Apaika.

QUINTA.- En el libelo de demanda los accionantes solicitan que el Ministro del Ambiente, revoque la licencia ambiental concedida a PETROBRAS y por lo tanto no permita la explotación petrolera ni la construcción de la carretera en el Parque Yasuní e impulse un estudio independiente y participativo sectorial sobre las operaciones petroleras dentro del Parque Nacional Yasuní (Bloques 16, 14 y 31), con el objeto de demostrar los impactos ambientales causados por la exploración y explotación petrolera. Al efecto es importante anotar que el pedido de revocatoria no corresponde a la acción de amparo constitucional instituida con el fin de suspender los efectos que ocasionen o puedan ocasionar los actos u omisiones ilegítimas de una autoridad pública. La revocatoria de un acto corresponde a la misma administración que procede de oficio o a petición de parte, o en vía judicial por medio del recurso subjetivo o de plena jurisdicción.

SEXTA.- La Resolución No. 045 proviene de autoridad competente como es el Ministro del Ambiente, el que de acuerdo con el Art. 20 de la Ley de Gestión Ambiental y Art. 7 del Reglamento Sustitutivo del Reglamento Ambiental para las Operaciones Hidrocarburíficas en el Ecuador, tiene la facultad de conceder Licencia Ambiental, en el caso a PETROBRAS Energía Ecuador para la fase constructiva del Proyecto para el Desarrollo y Producción del Bloque 31, a través de los Campos Nenke y Apaika.

SEPTIMA.- El mencionado acto es consecuencia de un proceso en el que se advierten solicitudes, certificado de intersección; términos de referencia para la realización del Estudio de Impacto Ambiental y Plan de Manejo Ambiental; respuestas a las recomendaciones formuladas a los términos de referencia para la realización del Estudio de Impacto Ambiental y Plan de Manejo Ambiental del Proyecto de Desarrollo del Bloque 31, a través de los campos Nenke y Apaika; difusión de los términos de referencia para la elaboración del Estudio de Impacto Ambiental y Plan de Manejo Ambiental para el Desarrollo y Producción del Bloque 31 en la Comunidad Huarani y en las Comunidades Kichwas, Chiru Isla, Samona Yaturi y el Edén; informe favorable a los términos de referencia; convocatoria pública para la presentación pública del Estudio de Impacto Ambiental y Plan de Manejo Ambiental para el Desarrollo y Producción del Bloque 31; Oficina de Consulta Pública; Talleres de Presentación del Estudio de Impacto Ambiental; presentación técnica del Estudio de Impacto Ambiental y Plan de Manejo Ambiental en Quito; observaciones y recomendaciones relacionadas a la presentación de alternativas para que PETROBRAS Energía Ecuador tome en consideración y modifique su actual propuesta de construcción de infraestructura en el proyecto propuesto de Desarrollo y Producción del Bloque 31; informe favorable al Estudio de Impacto Ambiental y Plan de Manejo Ambiental del proyecto de Desarrollo y Producción del Bloque 31 a través de los campos Nenke y Apaika, a cargo de PETROBRAS Energía Ecuador; aprobación de la Dirección Nacional de Protección Ambiental del Ministerio de Energía y Minas del Estudio de Impacto Ambiental y Plan de Manejo para la Vía de Acceso y Campamento Base; aprobación de parte de la Dirección Nacional de Protección Ambiental del Ministerio de Energía y Minas, del



addéndum al Estudio de Impacto Ambiental y Plan de Manejo Ambiental de la Vía de Acceso, Campamento Base y Proyecto de Construcción de Muelle sobre el Río Napo; análisis técnicos con la inclusión de nuevas alternativas para la vía de acceso que fueron evaluados por los técnicos del Ministerio del Ambiente. Estos fueron los antecedentes de mayor importancia para la emisión del acto impugnado.

OCTAVA.- El estudio de los autos demuestra que el Ministro del Ambiente observó el procedimiento adecuado para aprobar el Estudio de Impacto Ambiental y Plan de Manejo Ambiental del Proyecto para el Desarrollo y Producción del Bloque 31 a través de los Campos Nenke y Apaika, a cargo de PETROBRAS Energía Ecuador que involucra áreas pertenecientes al Patrimonio Nacional de Areas Naturales, Bosques y Vegetación Protectores, y para otorgar la Licencia Ambiental a PETROBRAS Energía Ecuador, para la fase constructiva del Proyecto para el Desarrollo y Producción del Bloque 31 a través de los Campos Nenke y Apaika; y que además el acto es suficientemente motivado, enuncia normas y principios en que se funda y la pertinencia de su aplicación a los antecedentes. Es en definitiva legítimo el acto que se impugna.

NOVENA.- Ante la falta de acto ilegítimo proveniente del Ministro del Ambiente, no se hace necesario analizar los otros dos elementos que configuran la procedencia de la acción de amparo constitucional.

Por las consideraciones que anteceden, la Tercera Sala, en uso de sus atribuciones constitucionales y legales,

Resuelve:

1. Confirmar en todas sus partes la resolución pronunciada por la Segunda Sala del Tribunal Distrital No. 1 de lo Contencioso Administrativo con despacho en Quito, que niega la acción de amparo constitucional solicitada y que también declara que no a lugar a la imposición de la multa pedida por el Ministro de Ambiente.
2. Dejar a salvo los derechos de los actores.
3. Devolver el expediente al inferior para los fines legales consiguientes.
4. Notificar a las partes y publicar en el Registro Oficial.

f.) Dr. Milton Burbano Bohórquez, Presidente (E), Tercera Sala.

f.) Dr. MSc. Nelson Vera Loor, Vocal, Tercera Sala.

f.) Dr. René de la Torre Alcívar, Vocal, Tercera Sala.

RAZON: Siento por tal que la resolución que antecede fue discutida y aprobada por los señores doctores, René de la Torre Alcívar, Milton Burbano Bohórquez y Nelson Vera Loor, Magistrados de la Tercera Sala del Tribunal Constitucional, que suscriben, a los tres días del mes de marzo de dos mil cinco.- Lo certifico.

f.) Dr. Jaime Pozo Chamorro, Secretario, Tercera Sala.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.- TERCERA SALA.- Es fiel copia del original.- Quito, a 15 de marzo del 2005.- f.) Secretario de la Sala..