



El impacto de los derechos de la naturaleza

Evaluación de la aplicación de la sentencia *Los Cedros en Ecuador*

Informe del

Proyecto Derechos Más
que Humanos (MOTH)

Programa de Investigación y Acción
sobre los Derechos de la Tierra (TERRA)

Facultad de Derecho,
New York University (NYU)

Junio 2024

Primera edición Programas TERRA & MOTH, New York University
Junio de 2024



Creative Commons License: CC BY-NC-ND 4.0

Ver: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>

Publicado en los Estados Unidos por New York University
More Than Human Life (MOTH) Project and the Earth Rights
Research & Action (TERRA) Program, NYU School of Law.

Los informes de las clínicas, centros o programas de NYU no representan la posición institucional de la Facultad de Derecho de NYU, en caso de que dicha posición exista.

Director de los Programas NYU TERRA & MOTH:
Prof. César Rodríguez-Garavito

Profesora adjunta y supervisora del proyecto:
Melina De Bona

Estudiantes investigadores
Bridgette Keane y Jeremy Zullo

Diseño y cubierta: Alejandro Ospina

www.mothrights.org

Resumen Ejecutivo

Un número creciente de fallos judiciales ha reconocido la personalidad jurídica de los no humanos, atribuyéndoles ciertos derechos así como un valor intrínseco. Sin embargo, a medida que este movimiento ha seguido evolucionando, ha persistido una pregunta sobre su eficacia, especialmente en lo que respecta a los fallos judiciales: ¿estos logros legales han tenido impactos materiales para la naturaleza o son principalmente simbólicos?

Un caso emblemático en la jurisprudencia de los derechos de la naturaleza brinda la oportunidad de analizar esta pregunta intrigante: el fallo *Los Cedros*. En 2021, la Corte Constitucional del Ecuador falló a favor del Bosque Los Cedros, un bosque nublado altamente biodiverso entre las regiones del Chocó y los Andes Tropicales de Ecuador. El caso se presentó en respuesta a licencias mineras otorgadas por el gobierno para trabajos exploratorios dentro de los límites de la Reserva Forestal. Finalmente, llegó ante la Corte Constitucional, que determinó que las actividades mineras causarían degradación ambiental en clara violación del derecho a un medio ambiente sano, el derecho al agua y los *derechos de la naturaleza*—específicamente, los derechos del Bosque Los Cedros y sus especies a existir y regenerarse a través de ciclos de vida saludables. La Corte sostuvo que las violaciones de los derechos humanos fundamentales y los derechos constitucionales de la naturaleza requerían la anulación de las licencias mineras. Declaró nulo el registro ambiental y estableció que las actividades que amenazan los derechos de la naturaleza—incluyendo la minería y todo tipo de actividades extractivas—estaban prohibidas dentro del Bosque Protector Los Cedros.

Sin embargo, fallos innovadores y convincentes como *Los Cedros* no son suficientes, por sí solos, para proteger derechos de la naturaleza. Igualmente importante es la implementación efectiva de esas decisiones, que en última instancia determina si marcan una diferencia en el terreno. Por lo tanto, proteger los derechos del mundo más que humano—o “derechos más que humanos” (*more-than-human rights, MOTH*)—requiere prestar atención cercana a la implementación de los fallos, así como continuar esfuerzos para responsabilizar a los gobiernos y actores privados por esos derechos.

En este informe, el Proyecto Derechos Más que Humanos (MOTH por su nombre en inglés) y el Programa de Investigación y Acción sobre Derechos de la Tierra (TERRA por su nombre en inglés) de la Facultad de Derecho de Nueva York evalúan la implementación y el nivel de cumplimiento gubernamental y corporativo con las órdenes de la Corte Constitucional en el fallo *Los Cedros*. La evaluación se basa en una combinación de métodos cualitativos, que incluyen dos visitas de campo al Bosque Los Cedros (en octubre de 2022 y mayo de 2024), una revisión sistemática de fuentes primarias y secundarias, así como entrevistas con actores clave en la ejecución del fallo. Se han asignado puntajes de cumplimiento para evaluar el nivel actual de implementación de cada orden judicial. Cada puntaje está acompañado de un análisis de los factores que conforman el estado de implementación de cada orden.

El informe proporciona una base empírica y legal para los esfuerzos para monitorear la implementación de esta decisión histórica. Además de documentar el estado del fallo y la situación en el terreno, el informe tiene como objetivo fortalecer la protección del bosque, los derechos de los humanos y no humanos que dependen de él, y el reconocimiento internacional de esta decisión como un precedente clave en el avance legal de los derechos de la naturaleza.

El informe muestra que la aplicación de los derechos de la naturaleza y fallos como *Los Cedros* pueden ser herramientas efectivas para proteger ecosistemas en peligro cuya supervivencia y florecimiento son esenciales para abordar las crisis ecológicas triples del calentamiento global, la pérdida de biodiversidad y la contaminación. A diferencia de muchos otros bosques y ecosistemas que han sucumbido a la presión de la minería y otros proyectos extractivos en diferentes partes del mundo, Los Cedros sigue siendo una fuente de agua y vida para humanos y no humanos, gracias a la protección proporcionada por las órdenes de la Corte Constitucional. El estudio encontró que las operaciones mineras realmente se han detenido en Los Cedros y no queda infraestructura minera en el área.

Sin embargo, la implementación del fallo de la Corte aún está incompleta y existen desafíos importantes para la supervivencia y protección a largo plazo de Los Cedros. Este informe identifica brechas de implementación asociadas con las acciones y omisiones del gobierno ecuatoriano, amenazas al bosque derivadas de actividades mineras en áreas circundantes y apoyo insuficiente para los científicos y miembros de la comunidad que han dedicado su trabajo y vida a la protección del bosque.

Por lo tanto, el informe concluye con recomendaciones para una variedad de actores relevantes, desde el gobierno ecuatoriano, la sociedad civil y la comunidad científica hasta agencias y organizaciones internacionales. Si el caso *Los Cedros* es de seguir siendo un ícono de protección de la biodiversidad y los derechos de la naturaleza a nivel mundial, todos deberán redoblar sus esfuerzos para implementar el fallo y proteger el bosque.

Índice

- I. Introducción / 7
 - A. El bosque de Los Cedros: un ecosistema único y vital / 9
 - B. La histórica decisión de *Los Cedros* / 11
- II. Evaluación del cumplimiento de las órdenes de la Corte Constitucional / 13
 - A. Cumplimiento de las medidas de reparación integral / 14
 - B. Cumplimiento de las medidas de no repetición / 25
- III. Conclusiones: Impacto, retos y camino a seguir en el caso de *Los Cedros* / 31

I. Introducción

Ampliamente aclamado como uno de los casos medioambientales más importantes del siglo XXI, la decisión *Los Cedros* de la Corte Constitucional del Ecuador ilustra una tendencia mundial hacia el reconocimiento de los derechos de la naturaleza. De hecho, *Los Cedros* es uno de los casos jurídicos más sólidos y prometedores entre las 493 iniciativas sobre derechos de la naturaleza que, según el Eco Jurisprudence Monitor, se han llevado a cabo en cuarenta y cuatro países y en foros internacionales como las Naciones Unidas.¹

Además de reconocer el Bosque de Los Cedros como sujeto de derechos, la Corte revocó los permisos de explotación minera en el bosque que habían sido concedidos a la empresa minera estatal ecuatoriana, Empresa Nacional Minera (ENAMI), y a su socio canadiense, Cornerstone Capital Resources (Cornerstone). Además, la Corte impuso una estricta prohibición general de todas las actividades mineras o extractivas futuras dentro de los confines de Los Cedros.

La sentencia tiene amplias implicaciones no sólo para la legislación ecuatoriana y la biodiversidad, sino también para los sistemas jurídicos y ecosistemas alrededor del mundo.² De hecho, la sentencia ya se ha utilizado como base para posteriores litigios sobre derechos de la naturaleza.³

-
- 1 Esta cifra incluye decisiones judiciales, disposiciones constitucionales, leyes nacionales o locales, instrumentos políticos y declaraciones no vinculantes. Aproximadamente dos tercios de ellas han sido aprobadas. Véase Kauffman, C., et al. (s.f). Eco Jurisprudence Monitor. Obtenido de <https://ecojurisprudence.org/>.
 - 2 Peck, M. R., Desselas, M., Bonilla-Bedoya, S., Redín, G., Durango-Cordero, J. (2024). El Conflicto entre los Derechos de la Naturaleza y la Minería en Ecuador: Implicaciones del caso del bosque nublado de Los Cedros para la conservación de la biodiversidad. *Gente y Naturaleza*, 3-4.
 - 3 Véase, por ejemplo, Corte Constitucional de Ecuador, Caso No. 253-20-JH. (2022); Corte Constitucional de Ecuador, Caso No. 253-20-JH. (2023); Corte Constitucional de Ecuador, Caso No. 265-23-EP (2023); entrevista con Inty Felipe Arcos Torres (Biólogo, Fundación Imaymana y Consorcio para el Desarrollo Sostenible de la Ecorregión Andina); entrevista con Paul Gualotuña (Director Zonal de Intag, Municipio de Cotacachi); entrevista con Viviana Lizeth Morales Naranjo (Abogada, Profesora, Universidad de las Américas, Universidad Andina Simón Bolívar).

Sin embargo, sentencias innovadoras y contundentes como la de *Los Cedros* no bastan, por sí solas, para proteger los derechos del mundo más que humano. Igualmente importante es la aplicación efectiva de esas decisiones, que en última instancia determina si marcan una diferencia sobre el terreno. Por lo tanto, la protección de los derechos del mundo más que humano—o “derechos más que humanos” (*more-than-human rights, MOTH*)—exige prestar cercana atención a la aplicación de las sentencias, así como realizar esfuerzos continuos para que los gobiernos y los agentes privados rindan cuentas de esos derechos.⁴

Este informe evalúa la implementación y el nivel de cumplimiento gubernamental y empresarial de las órdenes de la Corte Constitucional en *Los Cedros*. Para ello, el Proyecto Derechos Más que Humanos (MOTH por su nombre en inglés) de la Facultad de Derecho de la Universidad de Nueva York investigó la implementación de los mandatos de la Corte Constitucional. Como parte del trabajo del Programa de Investigación y Acción por los Derechos de la Tierra (TERRA por su nombre en inglés) de la Facultad de Derecho de NYU, el Proyecto MOTH estudia y promueve iniciativas sobre los derechos de la naturaleza alrededor del mundo, incluida la aplicación efectiva de decisiones judiciales como la de *Los Cedros*.⁵

Este informe se basa en una combinación de métodos cualitativos, que incluyen dos visitas de campo al Bosque Los Cedros (en octubre de 2022 y mayo de 2024), una revisión sistemática de fuentes primarias y secundarias, así como entrevistas con actores clave en el cumplimiento de la sentencia. Se han asignado puntuaciones de cumplimiento para evaluar el nivel actual de aplicación de cada orden judicial. Cada puntuación va acompañada de un análisis de los factores que conforman el estado de aplicación de cada orden.

A través de este informe, el Proyecto MOTH de NYU pretende proporcionar una base empírica y jurídica para supervisar la aplicación de esta decisión histórica. Además de documentar el estado de la sentencia y la situación sobre el terreno, el informe pretende reforzar la protección del bosque, los derechos de los seres humanos y no humanos que dependen de él y el reconocimiento internacional de esta decisión como un precedente clave en el avance jurídico de los derechos de la naturaleza.

El informe muestra que la aplicación de los derechos de la naturaleza y sentencias como *Los Cedros* pueden ser herramientas eficaces para proteger ecosistemas en peligro cuya supervivencia y florecimiento son esenciales para hacer frente a la triple crisis ecológica del calentamiento global, la pérdida de biodiversidad y la contaminación. A diferencia de muchos otros bosques y ecosistemas que han sucumbido bajo la presión de la minería y otros

4 Rodríguez-Garavito, C. (2024) More-Than-Human Rights: Law, Science and Storytelling Beyond Anthropocentrism. In Rodríguez Garavito, C. (ed.) [More Than Human Rights: An Ecology of Law, Thought and Narrative for Earthly Flourishing](#) (New York: NYU Law).

5 Véase <https://mothrights.org/>.

proyectos extractivos en diferentes partes del mundo, Los Cedros sigue siendo una fuente de agua y vida para los seres humanos y no humanos, gracias a la protección que brindan las órdenes de la Corte Constitucional. Como se explica más adelante, el estudio de MOTH NYU encontró que las operaciones mineras han cesado efectivamente en Los Cedros y no queda ninguna infraestructura minera en la zona.

Sin embargo, la aplicación de la sentencia de la Corte sigue siendo incompleta y persisten importantes retos para la supervivencia y protección a largo plazo de Los Cedros. Este informe identifica las lagunas en la aplicación asociadas a las acciones y omisiones del gobierno ecuatoriano, las amenazas al bosque derivadas de las actividades mineras en las zonas circundantes y el insuficiente apoyo a los científicos y miembros de la comunidad que han dedicado su trabajo y su vida a la protección del bosque. El reciente fallecimiento del fundador de la reserva de Los Cedros, que lideró el movimiento de protección del bosque durante varias décadas y fue un actor clave en la demanda que condujo a la sentencia de la Corte Constitucional, intensifica aún más la necesidad de abordar urgentemente estos retos.⁶

Por consiguiente, el informe concluye con recomendaciones para una serie de actores relevantes, desde el gobierno ecuatoriano, la sociedad civil y la comunidad científica hasta las agencias y organizaciones internacionales. Para que *Los Cedros* siga siendo un ícono de la protección de la biodiversidad y los derechos de la naturaleza en todo el mundo, todos ellos tendrán que redoblar sus esfuerzos para aplicar la sentencia y proteger el bosque.

A. El bosque de Los Cedros: un ecosistema único y vital

Entre la exuberante biorregión del Chocó y la vastedad de los Andes tropicales, prospera un invaluable tesoro ecológico: el Bosque Los Cedros. El bosque primario de Los Cedros alberga más de 200 especies en peligro de extinción, como el mono araña, el oso de anteojos y muchas otras especies que no habitan en ningún otro lugar de la Tierra.⁷ El bosque también sirve de fuente hidrológica crucial para numerosos ríos y arroyos de los alrededores. Todas las comunidades locales que rodean Los Cedros dependen de fuentes de agua potable que se originan en el bosque o fluyen a través de él.⁸ La singularidad de la biorregión, su biodiversidad y su papel ecológico fundamental hicieron que gran parte del bosque nublado de Ecuador

6 Entrevista con Jhesisca Liseth Almeida Herrera (Procuradora Síndica Municipal, Municipio de Cotacachi).

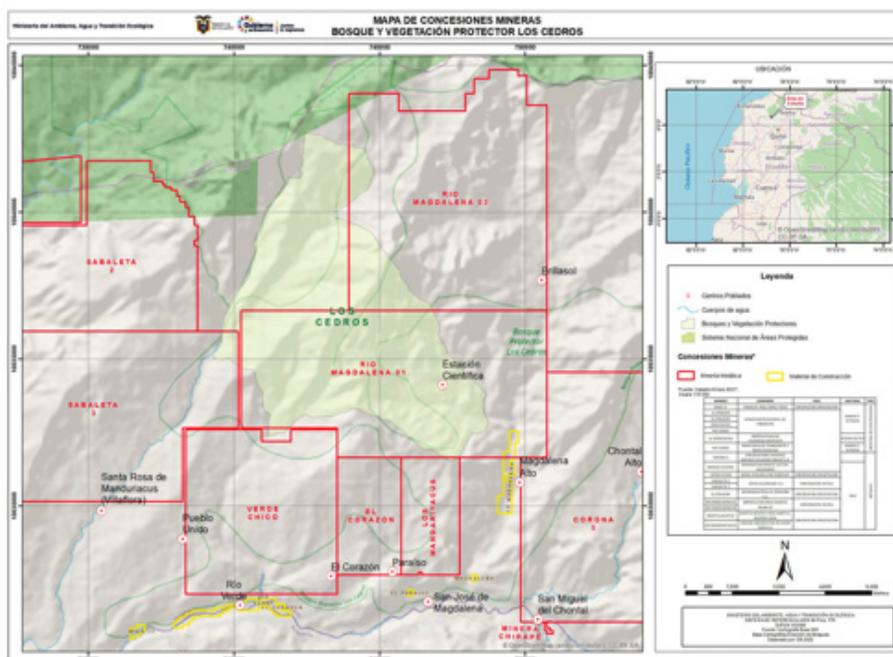
7 Roy, B. A., Zorrilla, M., Endara, L., Thomas, D. C., Vandegrift, R., Rubenstein, J. M., Policha, T., Ríos-Touma, B., & Read, M. (2018). Nuevas concesiones mineras podrían disminuir severamente la biodiversidad y los servicios ecosistémicos en Ecuador. *Tropical Conservation Science*, 11(1), 194008291878042-. Obtenido de <https://doi.org/10.1177/1940082918780427>.

8 Corte Constitucional, Caso No. 1149-19-JP/21 (10 de noviembre de 2021) (*en adelante*, *Sentencia de Los Cedros*), ¶¶ 182-235 (hace referencia al Acuerdo Ministerial 57. (1995, 26 de enero). Diario Oficial, 620).

fuera designado zona protegida en 1994.⁹ En 2008, Ecuador se convirtió en el primer país del mundo en consagrar la protección constitucional de los derechos de la naturaleza—o *Pachamama*, la Madre Tierra—, lo que ofreció otro modo de defensa para Los Cedros.

Sin embargo, en marzo de 2017, el Ministerio de Ambiente, Agua y Transición Ecológica (MAATE) de Ecuador emitió dos concesiones, Río Magdalena 01 y Río Magdalena 02, aprobando la minería de cobre y oro en dos tercios de Los Cedros.¹⁰ Ese mismo año, la empresa minera estatal ENAMI y Cornerstone expidieron un permiso de registro ambiental—un procedimiento que sólo se permite para proyectos de bajo impacto ambiental—para la fase inicial de exploración minera. Para diciembre, el MAATE había concedido los permisos medioambientales para el proyecto.¹¹

Zona de influencia de Bosque Protector Los Cedros



Mapa 7. Concesiones de minería metálica y áridos dentro y en la zona de influencia del BVP Los Cedros. Elaborado por: Dirección de Bosques, 2022. Obtenido del Plan de Manejo (p. 52).

- 9 *Sentencia Los Cedros*, ¶ 9 (citando al Instituto Ecuatoriano Forestal, de Áreas Naturales y Vida Silvestre (INEFAN). (1994). Acuerdo Ministerial No. 57).
- 10 *Sentencia Los Cedros*, ¶¶ 14-15 (citando Ministerio de Minería. Resolución No. Resolución No. MMSZM-N-2017-0041-RM. (2017, 03 de marzo) y Ministerio de Minería. Resolución No. MM-SZM-N-2017-0042 RM. (2017, 03 de marzo)).
- 11 *Sentencia Los Cedros*, ¶¶ 16 (citando Ministerio de Medio Ambiente. Resolución No. 225741. (2019, Dic. 12)).

En noviembre de 2018, la Alcaldía de Cotacachi, en representación del Bosque Los Cedros, presentó una acción de protección constitucional en la Sala Multicompetente de Cotacachi.¹² La acción buscaba medidas cautelares contra ENAMI. Buscando revocar tanto la resolución que aprobaba el registro ambiental del proyecto como la aprobación del estudio de impacto ambiental y el plan de manejo de ENAMI, los peticionarios argumentaron que estas decisiones violaban los derechos constitucionales de la naturaleza al permitir una actividad minera potencialmente destructiva dentro de Los Cedros. Además, la administración de Cotacachi alegó que los procedimientos de los demandados violaban los derechos constitucionales a un medio ambiente sano y al agua, así como las disposiciones que garantizan la consulta ambiental—incluidas las garantías especiales que aseguran la consulta de los pueblos indígenas.¹³

La Corte de Cotacachi denegó rápidamente la acción en menos de un mes.¹⁴ La Alcaldía de Cotacachi apeló ante la Corte Provincial de Imbabura, que revocó la decisión de la corte inferior y falló a favor de los demandantes en junio de 2019.¹⁵ La Corte Provincial basó su decisión en la violación del derecho de los ciudadanos a la consulta ambiental, pero no evaluó la reclamación de los derechos de la naturaleza.¹⁶ Con la protección a largo plazo de Los Cedros aún incierta después de esta decisión, el alcalde de Cotacachi presentó otra acción, esta vez ante la Corte Constitucional de Ecuador. Aunque la Corte Constitucional denegó esta petición, ENAMI interpuso su propio recurso contra la decisión de la Corte Provincial, que la Corte Constitucional sí aceptó.¹⁷ La Corte Constitucional dictó su sentencia en el caso de Los Cedros el 10 de noviembre de 2021.¹⁸

B. La histórica decisión de *Los Cedros*

La Corte Constitucional del Ecuador determinó que las actividades mineras causarían una degradación medioambiental en clara violación del derecho a un medio ambiente sano, el derecho al agua y los derechos de la naturaleza—específicamente, los derechos del Bosque Los Cedros y sus especies a existir y regenerarse mediante ciclos vitales sanos.¹⁹ La

12 *Sentencia Los Cedros*, ¶ 17; entrevista con Jhesica Herrera.

13 *Id.*

14 *Sentencia Los Cedros*, ¶ 19.

15 *Sentencia Los Cedros*, ¶ 20.

16 *Id.*

17 *Sentencia Los Cedros*, ¶ 21.

18 Véase en general, *Sentencia Los Cedros*.

19 *Sentencia Los Cedros*, ¶¶ 337-340.

Corte sostuvo que las violaciones de los derechos humanos fundamentales y de los derechos constitucionales de la naturaleza exigían la anulación de los permisos mineros.²⁰ Declaró nulo el registro ambiental y sostuvo que las actividades que amenazan los derechos de la naturaleza—incluida la minería y *todo tipo de* actividades extractivas—estaban prohibidas dentro del Bosque Protector Los Cedros. Haciendo hincapié en la interconexión de todos los derechos humanos con los derechos de la naturaleza, la Corte determinó además que se había violado el derecho a la consulta ambiental.²¹

La decisión de la Corte se basó en numerosas pruebas científicas presentadas por expertos de Ecuador y del extranjero. Desde un punto de vista jurídico, se basó en la aplicación del principio de precaución, según el cual los agentes públicos y privados deben gestionar el riesgo en situaciones de incertidumbre absteniéndose de realizar actividades que puedan causar daños a la naturaleza. La Corte destacó la singularidad de la flora, la fauna y los hongos de Los Cedros, sus ciclos hídricos y su papel fundamental como corredor de biodiversidad y fuente de agua para miles de residentes cercanos. Sobre esta base, rechazó el argumento de los demandados de que la “fase exploratoria” de la explotación minera sólo tendría un impacto ambiental menor. Las características únicas del bosque hacían a Los Cedros más susceptible de sufrir daños ambientales, lo que merecía normas de protección más estrictas y la aplicación del principio de precaución—que, según subrayó la Corte, exigía al Estado aplicar medidas oportunas y eficaces *antes* de que las actividades extractivas causaran la extinción de especies, la destrucción de ecosistemas o la alteración permanente de los ciclos naturales.²²

20 *Sentencia Los Cedros*, ¶ 347(e).

21 *Sentencia Los Cedros*, ¶ 337.

22 *Véase en general, Sentencia Los Cedros*, ¶¶ 112-164.

II. Evaluación del cumplimiento de las órdenes de la Corte Constitucional

La decisión de la Corte contenía una amplia gama de órdenes que proporcionaban medidas de reparación—medidas implementadas para hacer frente a daños, perjuicios o injusticias—y garantías de no repetición—garantías establecidas para evitar la repetición de violaciones de derechos humanos en el futuro.²³ En esta sección se analiza y determina el estado de cumplimiento de cada orden hasta junio de 2024.

Este informe presenta una puntuación, según la escala de cumplimiento que figura a continuación, que refleja el grado de implementación de la orden respectiva por parte del actor responsable. A continuación, el informe analiza específicamente las medidas pasadas y presentes adoptadas para cumplir las respectivas órdenes. Las puntuaciones también tienen en cuenta otras circunstancias que pueden afectar a la capacidad o disposición de un actor para cumplir las órdenes.

En el caso de las órdenes que contienen varias directivas, se proporciona una puntuación y un análisis diferentes para cada directiva.

Escala de conformidad



El informe se centra en las órdenes que exigen la aplicación de medidas específicas y garantías de no repetición por parte de entidades y funcionarios gubernamentales, empresas mineras o el conjunto de la sociedad. No profundiza en las órdenes judiciales que contienen medidas autoejecutables que no requieren ninguna otra acción²⁴ ni en las órdenes de hacer pública la sentencia, que el gobierno ha aplicado.²⁵

A. Cumplimiento con Medidas de Reparación Integral

Medida de Reparación Integral 1:

“La Empresa Nacional Minera EP y las empresas aliadas o asociadas deberán abstenerse de realizar cualquier tipo de actividad en el Bosque Protector Los Cedros, deben retirar toda infraestructura que haya sido edificada con motivo de las concesiones Magdalena 01 y Magdalena 02, y permanezca dentro del bosque, si la hubiera y reforestar las zonas que hayan sido afectadas por dicha infraestructura y la apertura de senderos. Los gastos que implique la reforestación correrán a cargo de las empresas señaladas en este decisorio.”²⁶

Nivel de implementación para ENAMI y Cornerstone: 5



Análisis

Dado que las concesiones de Río Magdalena se encontraban en fase de exploración en el momento de la sentencia de Los Cedros, Cornerstone y ENAMI—las dos empresas que realizaban conjuntamente actividades mineras en Los Cedros en el momento de la sentencia—habían llevado a cabo trabajos iniciales de exploración minera. Esto incluía la limpieza a bajo

24 *Sentencia Los Cedros*, ¶ 341-343.

25 Consejo de la Judicatura. (2022, 9 de marzo). Cumplimiento de la Sentencia No. 1149-19-JP/21 de 10 de noviembre de 2021; Ministerio de Medio Ambiente, Agua y Transición Ecológica. (s.f.). Sentencia n° 1149-19-JP/21.

26 *Sentencia Los Cedros*, ¶ 348(b).

nivel de la madera, la apertura de senderos y la cartografía geológica, así como la recolección de muestras de agua, suelo y roca. Se había construido escasa infraestructura.²⁷

Después de la sentencia de la Corte Constitucional que confirmó la anulación del registro ambiental y los permisos de agua del MAATE para las concesiones mineras del Río Magdalena,²⁸ ENAMI y Cornerstone cesaron y abandonaron por completo las actividades de exploración. Las visitas *in situ* de MOTH NYU, los informes de los miembros de la Estación Científica basados en el monitoreo con cámaras y guardaparques privados, y los informes de miembros de las comunidades no han registrado ninguna actividad por parte de ENAMI o empresas aliadas y asociadas en Los Cedros desde la sentencia.²⁹ Además, las visitas *in situ* realizadas por la Defensoría del Pueblo en 2022 y 2023, así como las entrevistas realizadas por la Defensoría del Pueblo para elaborar sus informes, confirmaron que ENAMI y Cornerstone ya no estaban físicamente presentes en Los Cedros.³⁰ La Defensoría del Pueblo también concluyó que la reforestación, ordenada por la Corte Constitucional, no era necesaria. Aunque ENAMI y Cornerstone hicieron senderos y campamentos temporales, todas las áreas impactadas en el bosque comenzaron a recuperarse a través de la regeneración natural. Las visitas *in situ* de la Defensoría del Pueblo y de la Estación Científica confirmaron que, en 2023, el bosque se había regenerado en gran medida.³¹

Medida de Reparación Integral 2:

“En el plazo no mayor a seis meses desde la aprobación de esta sentencia, el Ministerio de Ambiente, Agua y Transición Ecológica promoverá la construcción de un plan participativo para el manejo y cuidado del Bosque Protector Los Cedros conforme lo dispuesto en la sección sobre reparaciones de esta sentencia [parte 1]. La Defensoría

-
- 27 Entrevista a Luis Antonio Cueva Ordóñez (Ex Defensor del Pueblo - Delegación Provincial de Imbabura); entrevista a José Cueva (Miembro de la Estación Científica de Los Cedros); entrevista con William Sacher (Profesor Asociado, Universidad Andina Simón Bolívar).
- 28 MAATE (10 de enero de 2022). Informe Técnico de Control al Cumplimiento de las Autorización Administrativa, Obligaciones Ambientales y/o Normativa Ambiental Aplicable del Proyecto Minero Río Magdalena. Remisión a la Corte Constitucional. Memorandum No. MAAE-SCA-2022-0036-M.
- 29 Entrevista con Elisa Levy (experta científica). Visita a Los Cedros (mayo de 2024).
- 30 *Ver en general*, Defensoría del Pueblo. Delegación Provincial de Imbabura. (marzo de 2023). Providencia de Seguimiento Cumplimiento Sentencia Constitucional Caso-dpe-1001-100101-204-2020-002477-mg (sobre la visita de enero de 2023); Defensoría del Pueblo. (2022, 22 de febrero). Informe de Visita In Situ Bosque Los Cedros. Remisión a la Corte Constitucional (*en adelante Informe de Visita In Situ de la Defensoría del Pueblo (Feb. 2022)*); Defensoría del Pueblo. (2023, 26 de octubre). Informe de Visita In Situ Bosque Los Cedros. Remisión a la Corte Constitucional (*en adelante Informe de Visita In Situ de la Defensoría del Pueblo (Oct. 2023)*).
- 31 Informe de visita in situ de la Oficina de la Defensoría del Pueblo (Oct. 2023).

*del Pueblo acompañará y vigilará el cumplimiento de esta disposición **[parte 2]**. A los 30 días de notificada esta sentencia el Ministerio de Ambiente, Agua y Transición Ecológica y la Defensoría del Pueblo informarán por separado a esta Corte sobre el avance de la construcción del plan **[parte 3]**.*³²

[Parte 1]

La parte 1 de esta orden establece que el Plan de Manejo debe ser implementado de acuerdo a las disposiciones de reparación emitidas de conformidad con la decisión de la Corte Provincial de Justicia de Imbabura, que la Corte Constitucional ratificó en su sentencia. A continuación se evalúa el cumplimiento de cada una de las disposiciones de la corte inferior.

[Parte 1.a.]

*“El plan de manejo del Bosque Protector Los Cedros, al que se hace referencia en el literal anterior deberá incluir al menos: i) Indicadores que permitan medir los niveles de eficacia de las medidas adoptadas para la protección de este bosque, ii) Medidas para impedir y sancionar la minería ilegal dentro del Bosque Protector Los Cedros y otras actividades que pueden ser nocivas para el bosque y los moradores de las comunidades aledañas, iii) reforestación de las zonas que hayan sido afectadas por infraestructura, iv) fomento de la investigación científica, ambiental y forestal, iv) medidas para la preservación del agua, iv) promoción de actividades económicas para las comunidades aledañas que sean armónicas con los derechos de la naturaleza conforme los parámetros de esta sentencia.”*³³

Nivel de implementación por parte del MAATE: 4



32 Sentencia Los Cedros, ¶ 348(e) (haciendo referencia a ¶¶ 344(e)-(f)).

33 Sentencia Los Cedros, ¶ 344(f).

Análisis

El Plan de Manejo, publicado en noviembre de 2022, aborda los seis puntos—antes descritos—ordenados por la Corte Constitucional. El Plan está organizado en torno a cuatro programas que comprenden nueve estrategias, a saber: (1) Programa de Administración y Planificación, (2) Programa de Manejo de Recursos Naturales, (3) Programa Capacitación y Desarrollo Comunitario, y (4) Programa Investigación.³⁴ Aunque todos los programas son complementarios en el cumplimiento de los seis puntos enumerados en la disposición sobre reparaciones, algunos están más específicamente adaptados para cumplir puntos concretos. Por ejemplo, los programas relacionados con la zonificación y demarcación de tierras—parte del Programa de Administración y Planificación³⁵—y la capacitación de guardaparques—parte del Programa de Manejo de Recursos Naturales³⁶—están particularmente orientados hacia el punto (ii) sobre la prevención y sanción de la minería ilegal en Los Cedros, mientras que el desarrollo de capacidades comunitarias sobre agricultura sostenible—parte del Programa Capacitación y Desarrollo Comunitario³⁷—promovería el punto (vi) sobre la promoción de actividades económicas para las comunidades circundantes que estén en armonía con los derechos de la naturaleza y el fallo judicial.³⁸ Además, el punto (i) de la orden de la Corte Constitucional se cumple por el hecho de que la estrategia de cada programa posee un indicador de resultados y un calendario de implementación.³⁹

[Parte 1.b.]

“En dicho plan se deberá contar con los moradores de las comunidades aledañas, las autoridades del GAD Provincial de Imbabura, del GAD Cantonal de Cotacachi y de los GAD Parroquiales, investigadores científicos y académicos que hayan realizado estudios en el Bosque Protector Los Cedros. La Defensoría del Pueblo acompañará y vigilará que este proceso observe los parámetros sobre participación contemplados en esta sentencia y en la Constitución.”⁴⁰

34 Ministerio de Medio Ambiente, Agua y Transición Ecológica. (2022). Actualización del Plan de Manejo Participativo para la Gestión y Cuidado del Bosque y Vegetación Protector Los Cedros 2022-2026 (*en adelante Plan de Manejo*) (pp. 94-104).

35 Plan de Manejo (pp. 95-97).

36 Plan de Manejo (p. 99).

37 Plan de Manejo (pp. 100-101).

38 Plan de Manejo (pp. 94-104).

39 Plan de gestión (pp. 116-122).

40 *Sentencia Los Cedros*, ¶ 344(e).

Nivel de implementación por parte del MAATE: 3



Análisis

Promoción de la Construcción de un Plan de Manejo:

En junio de 2022, el MAATE informó que, a partir de abril de 2022—un mes antes del plazo de seis meses ordenado por la Corte Constitucional—comenzó a promover un Plan de Manejo para el Bosque Protector Los Cedros.⁴¹ La elaboración de este Plan de Manejo implicó la revisión de un Plan de Manejo previo elaborado por algunos actores involucrados en la protección Los Cedros que el MAATE finalmente no aprobó en 2015.⁴² El texto del Plan de Gestión, redactado por MAATE y las partes interesadas, admitieron que el otorgamiento de la concesión minera a ENAMI, sumado a la no aprobación del Plan de Manejo de 2015, “demostró una ausencia de responsabilidad de la autoridad ambiental en garantizar la biodiversidad y la calidad del agua que es tan vital para todos los habitantes del lugar generando gran incertidumbre y confusión de los habitantes con respecto al destino del Bosque Los Cedros y sus servicios ambientales,” lo que le permitió a ENAMI “afianzar su presencia con convenios de entrega de dinero para ejecutar los Planes comunitarios, lo cual fue mal recibido por quienes dan prioridad a la conservación de la biodiversidad y el derecho al agua libre de contaminación.”⁴³

El MAATE informó que realizó entrevistas, grupos focales y talleres con actores de diez comunidades que voluntariamente expresaron su voluntad de ser parte del manejo del Bosque Los Cedros.⁴⁴ Estas comunidades son Brillasol, Magdalena Alto, El Paraíso, El Corazón, Pueblo Unido, Villaflores (Santa Rosa de los Manduriacos), Río Verde, Cielo Verde, San José de Magdalena y San Miguel de Chontal.⁴⁵ Adicionalmente, el MAATE señaló que realizó un trabajo continuo con un equipo de investigadores y personal de la Estación de la Reserva Científica Los Cedros, el Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial García Moreno

-
- 41 Oficina de la Defensoría del Pueblo. (Diciembre, 2022). Informe Sobre el Cumplimiento del Plan Participativo para el Manejo y Cuidado del Bosque Protector Los Cedros. Remisión a la Corte Constitucional (p. 5) (*En adelante Informe de Cumplimiento de la Defensoría del Pueblo (Dic. 2022)*). Obtenido de http://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10-DWL_FL/e2NhcBldGE6j2VzY3JpdG8nLCB1dWlkOic1OWZkOWJkMC0wNDNkLTRhMDYtOTE2Ni1lMzBIMD-FmZmMlZjEucGRmJ30E; Ministerio de Ambiente, Agua y Transición Ecológica. (Agosto, 2022). Primer Borrador de Actualización del Plan de Manejo Participativo para el Manejo y Cuidado del Bosque y Vegetación Protectora Los Cedros 2022-2026 (p. 11); Plan de Manejo (p. 57).
- 42 Ministerio de Medio Ambiente, Agua y Transición Ecológica. (Agosto, 2022). Primer Borrador de Actualización del Plan de Manejo Participativo para la Gestión y Cuidado del Bosque y Vegetación Protector Los Cedros 2022-2026 (p. 10); Plan de Manejo (p. 57).
- 43 Ministerio de Medio Ambiente, Agua y Transición Ecológica. (Agosto, 2022). Primer Borrador de Actualización del Plan de Manejo Participativo para la Gestión y Cuidado del Bosque y Vegetación Protector Los Cedros 2022-2026 (pp. 79-80); Plan de Manejo (pp. 57-58).
- 44 Plan de Manejo (pp. 17-20).
- 45 Plan de Manejo (p. 12); Informe de Cumplimiento de la Oficina de la Defensoría del Pueblo (dic. 2022) (p. 5)..

(GAD), el GAD de Cotacachi, el GAD de Imbabura, la Defensoría del Pueblo y dirigentes de organizaciones de base.⁴⁶ El primer borrador del Plan de Manejo se concluyó en agosto de 2022; fue aprobado por todos los actores involucrados y publicado en noviembre de 2022.⁴⁷

El MAATE se adhirió parcialmente a la orden de la Corte Constitucional, ya que inició el proceso de creación de un Plan de Gestión dentro de los seis meses siguientes a la sentencia e involucró a las partes interesadas identificadas por la Corte Constitucional. Además, la Defensoría del Pueblo concluyó que esta iteración de la creación del Plan de Manejo cumplía en última instancia con el derecho a la participación y representaba una mejora con respecto al Plan de Manejo de 2015, ya que éste solo incluía la participación de tres comunidades aledañas.⁴⁸

A pesar de ello, actores relevantes que han participado en la creación del Plan han señalado diversos problemas. Algunas cuestiones de procedimiento están relacionadas con la participación equitativa de todas las partes interesadas en el proceso de redacción. Los miembros de la Estación Científica, por ejemplo, explicaron que, a pesar de que el MAATE se basó en la información de esta para componer el Plan de Manejo, hubo resistencia a la inclusión de referencias explícitas a la Estación Científica y a la información científica en el Plan.⁴⁹ La importancia de este reconocimiento fue resaltada en el primer informe de la Defensoría del Pueblo sobre el Plan de Manejo.⁵⁰ El mismo informe destacó el fracaso del MAATE en involucrar a la Defensoría en el proceso de redacción y en los pasos posteriores para implementar el Plan.⁵¹

Implementación del Plan de Manejo:

En relación con lo anterior, el principal reto, y el obstáculo más importante para la aplicación de la sentencia de *Los Cedros*, es la falta de aplicación del Plan de Manejo. Aunque la implementación es un esfuerzo de múltiples partes interesadas y la Corte Constitucional no asignó al MAATE la responsabilidad directa de la implementación efectiva del Plan, el texto del Plan identifica al MAATE como un actor central en su implementación. Por ejemplo, en el mapa del Plan de los 54 actores clave para la gestión del bosque, se identifica al MAATE, junto con la Estación Científica, como “los más motivados y comprometidos en

46 *Id.*

47 Ministerio de Medio Ambiente, Agua y Transición Ecológica. (Agosto, 2022). Primer Borrador de Actualización del Plan de Manejo Participativo para la Gestión y Cuidado del Bosque y Vegetación Protector Los Cedros 2022-2026; Informe de Cumplimiento de la Defensoría del Pueblo (Dic. 2022) (p. 5).

48 Informe de cumplimiento de la Oficina de la Defensoría del Pueblo (dic. 2022) (pp. 4, 12-13).

49 Entrevista con José Cueva (2024).

50 Informe de cumplimiento de la Oficina de la Defensoría del Pueblo (dic. 2022) (pp. 12-13).

51 *Id.*

el cumplimiento del Plan de Manejo.”⁵² Además, en la declaración de visión y los puntos de acción del Plan se reitera el rol central del MAATE.⁵³

A pesar de la función central que el MAATE ha reclamado sobre el papel, los miembros del personal de la Estación Científica han afirmado que, en la práctica, el MAATE ha estado en gran medida ausente de los esfuerzos de aplicación del fallo.⁵⁴ A pesar de que el Plan se publicó en 2022, el MAATE no ha llevado a cabo ninguna de las acciones previstas en él para mediados de 2024. Por ejemplo, el proyecto de zonificación previsto en el Plan—que debe facilitar la protección del bosque y la actividad económica sostenible—aún no se ha puesto en marcha.⁵⁵

Además, el MAATE ha incumplido la puesta en funcionamiento de dos órganos fundamentales para la aplicación del Plan de Manejo: la Veeduría Comunitaria e Interinstitucional y el Comité de Coadministración. La Veeduría—un órgano temporal de supervisión ciudadana que incluía a las 10 comunidades y partes interesadas pertinentes—se formó para comunicarse con el MAATE y supervisar el cumplimiento de la sentencia por parte del MAATE.⁵⁶ Esto se propuso para remediar el “vacío” dejado por el MAATE en la “ejecución del comanejo con las comunidades” y para “motivar la confianza y sostener una comunicación directa y transparente desde el MAATE que permita a las Directivas de Asambleas Comunitarias, la Comunidad Científica de la Estación Los Cedros y la Defensoría del Pueblo ser veedores del debido proceso que garantice la aprobación del Plan de Manejo y acorde a lo ordenado en la resolución de la Corte Constitucional.”⁵⁷ Sin embargo, tras la creación del Comité de Supervisión, los intereses divergentes de algunas comunidades en relación con la minería hicieron que no pudiera cumplir sus funciones de supervisión e información.⁵⁸ De hecho, cuando finalizó su mandato, el Comité no había elaborado ningún informe. A pesar de ello, el MAATE volvió a distanciarse de la realidad sobre el terreno, creando un vacío institucional.

52 Plan de Manejo (p. 57).

53 Véase, por ejemplo, el Plan de Manejo (pp. 57, 60, 68, 92).

54 Entrevista con Elisa Levy (2024).

55 Entrevista con José Cueva (2024).

56 Plan de Manejo (p. 95).

57 *Id.*

58 *Vé en general*, Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Imbabura. (2019). Proceso No. 10332-2018-00640, Obtenido de [z](#) (donde consta que comuneros de las comunidades involucradas en la elaboración del Plan de Manejo eran empleados de ENAMI y Cornerstone); entrevista con Patricia Aguilar (Miembro de la Comunidad, Magdalena Alto); entrevista con Elizabeth De la Cruz (Miembro de la Comunidad, Magdalena Alto); entrevista con Javier Sánchez (Miembro de la Comunidad, Brillasol).

Del mismo modo, a pesar de identificar sus responsabilidades en “rectoría, regulación, control, coordinación y gestión ambiental”⁵⁹ del propuesto Comité de Coadministración—cuya función es administrar la implementación del Plan de Manejo colaborando con entidades públicas y privadas en la obtención y gestión de recursos para la conservación de Los Cedros⁶⁰—MAATE ha permanecido inactivo ante la ruptura del proceso de conformación del Comité.

Esta falta de institucionalización ha creado un obstáculo para la protección de Los Cedros. No se han asegurado los recursos necesarios para implementar el Plan de Manejo actualmente fuera de alcance y no existe el espacio para superar los complejos conflictos sociopolíticos que impiden la protección efectiva de Los Cedros. En la actualidad, prácticamente todas las estrategias del Plan de Manejo siguen sin aplicarse.⁶¹

[Parte 2]

Nivel de implementación por parte de la Defensoría del Pueblo: 5



Nivel de implementación por parte del MAATE: 3



Análisis

La Defensoría del Pueblo estuvo muy atenta durante todo el desarrollo del Plan de Manejo. Poco después de la sentencia *Los Cedros*, en enero de 2022, presentó una orden de seguimiento al MAATE, con copia a la Corte Constitucional y al GAD de Cotacachi, solicitando información y documentación sobre las medidas que había tomado el MAATE para cumplir la sentencia.⁶² Tras la falta de respuesta del MAATE, en marzo de 2022, la Defensoría del Pueblo presentó otra orden de seguimiento y notificó a la máxima autoridad del MAATE.⁶³ Cuatro días más tarde, el MAATE informó que había mantenido reuniones con determinados interesados y elaborado un calendario—de diciembre de 2021 a junio de 2022—para actualizar el Plan de Manejo.⁶⁴ Sin embargo, no fue hasta abril de 2022 cuando el MAATE inició el proceso formal de promoción,⁶⁵ invitando a la Defensoría del Pueblo a su

59 Plan de Manejo (p. 128).

60 Plan de Manejo (p. 69).

61 Plan de Manejo (pp. 116-22).

62 Informe de cumplimiento de la Oficina de la Defensoría del Pueblo (dic. 2022) (p. 3).

63 *Id.*

64 *Id.*

65 Plan de Manejo (p. 12); Ministerio de Medio Ambiente, Agua y Transición Ecológica. (Agosto, 2022). Primer Borrador de Actualización del Plan de Manejo Participativo para la Gestión y Cuidado del Bosque y Vegetación Protector Los Cedros 2022-2026 (p. 11).

primera reunión en mayo de 2022.⁶⁶ Esto sugiere que la persistente presión de la Defensoría del Pueblo para implementar un proceso participativo para formular un Plan de Manejo puede haber estimulado al MAATE a actuar.

La Defensoría del Pueblo continuó supervisando el proceso durante la elaboración del plan, presentando solicitudes de información y documentación al MAATE, iniciando acciones para garantizar la supervisión y observando las consultas hasta mayo de 2022, así como revisando el Plan de Manejo tras su publicación.⁶⁷ Una vez finalizado el plan, la Defensoría del Pueblo hizo un informe exhaustivo sobre el proceso de elaboración y el contenido del plan.⁶⁸

[Parte 3]

Nivel de implementación por parte del MAATE: 4



Nivel de implementación por parte de la Defensoría del Pueblo: 4



Análisis

El MAATE y la Defensoría del Pueblo informaron por separado a la Corte Constitucional sobre el progreso del plan, pero lo hicieron fuera del plazo de treinta días. El informe del MAATE se presentó en septiembre de 2022⁶⁹ y el de la Defensoría del Pueblo en diciembre de 2022.⁷⁰ Este último se presentó después de la publicación del Plan de Manejo.

El cumplimiento de esta orden por parte del MAATE se puntúa con un 4 porque, aunque el MAATE no informó a la Corte sobre los avances realizados en el plazo de 30 días desde la notificación de la sentencia, el MAATE no comenzó el proceso de desarrollo del Plan de Manejo hasta abril de 2022. Además, el informe del MAATE a la Corte fue extenso. Dado que el informe se presentó cuando el MAATE estaba trabajando activamente en el Plan de Manejo, la Corte Constitucional tuvo la oportunidad de evaluar la calidad del proceso y dictar las medidas correctoras necesarias.

Aunque el informe formal de la Defensoría del Pueblo se presentó después de que se completara el Plan de Manejo, la Defensoría mantuvo informada a la Corte Constitucional de

66 Informe de cumplimiento de la Oficina de la Defensoría del Pueblo (dic. 2022) (p. 3).

67 Informe de cumplimiento de la Oficina de la Defensoría del Pueblo (dic. 2022) (p. 3-5, 12).

68 Véase, en general, el Informe de Cumplimiento de la Oficina de la Defensoría del Pueblo (dic. 2022).

69 Ministerio de Medio Ambiente, Agua y Transición Ecológica. (Septiembre, 2022). Informe de Cumplimiento de la Sentencia 1149-19-IP/20 BVP Entrega del Plan de Manejo. Memorándum No. MAATE-SPN-2022-1131-M.

70 Informe de cumplimiento de la Oficina la Defensoría del Pueblo (dic. 2022).

todas sus comunicaciones con el MAATE, incluida su primera comunicación, que tuvo lugar dos meses después de la emisión de la sentencia *Los Cedros*. Además, el retraso de la Defensoría en la elaboración de su informe final puede haber sido consecuencia de la reiterada falta de comunicación del MAATE con la Defensoría en tiempo y forma debidos.⁷¹

Medida de Reparación Integral 3:

“El Ministerio de Ambiente, Agua y Transición Ecológica, en su calidad de entidad rectora en materia ambiental y en coordinación con otras autoridades nacionales y locales, debe adoptar todas las medidas necesarias para su preservación y el respeto de los derechos de la naturaleza que le asisten al Bosque Protector Los Cedros. Para ello, se contará con la participación de expertos de centros académicos e investigadores científicos.”⁷²

Nivel de implementación por parte del MAATE: 2



Análisis

Más allá de la creación del Plan de Manejo, el MAATE no ha adoptado ninguna otra medida necesaria para apoyar la preservación y el respeto de los derechos de Los Cedros. La Subsecretaría de Calidad Ambiental del MAATE no respondió a las solicitudes de comentarios de MOTH NYU.

Medida de Reparación Integral 4:

“El Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica, en coordinación con el Ministerio de Recursos Naturales no Renovables y los gobiernos autónomos descentralizados, en el plazo de 1 año a partir de la aprobación de esta sentencia deberá adecuar la normativa infralegal correspondiente a la emisión de registros ambientales y licencias ambientales y uso del agua para la realización de actividades extractivas

71 Informe de cumplimiento de la Oficina de la Defensoría del Pueblo (dic. 2022) (pp. 3-5).

72 *Sentencia Los Cedros*, ¶ 348(c).

*a fin de evitar vulneraciones a derechos de la naturaleza como las del presente caso. Al cumplirse el plazo remitirá un informe de cumplimiento a esta Corte. En el proceso de adecuación normativa deben establecerse mecanismos de coordinación efectiva entre dichas entidades.*⁷³

Nivel de implementación por parte del MAATE: 2



Análisis

El MAATE no ha informado públicamente de ninguna medida significativa adoptada para mejorar sus procesos de registro ambiental y de toma de decisiones sobre licencias.⁷⁴ Tampoco ha informado de la adopción de normativas infralegales, ni ha establecido mecanismos de coordinación con otros actores gubernamentales nacionales y subnacionales para evitar violaciones de los derechos de la naturaleza, ni ha presentado un informe de cumplimiento a la Corte Constitucional que documente dichas acciones. De hecho, en su informe de mayo de 2022 sobre la capacitación del MAATE, titulado *Derechos constitucionales aplicados a la regularización ambiental conforme Sentencia 1149-19-JP/21*, la Defensoría del Pueblo identificó lagunas que van desde la necesidad de reforzar los conocimientos sobre los derechos constitucionales hasta la necesidad de revisar los procesos de expedición de permisos ambientales—lagunas que pueden poner en riesgo el cumplimiento por parte del MAATE de los derechos de la naturaleza y otros derechos constitucionales.⁷⁵ Como se ha indicado anteriormente, la Subsecretaría de Calidad Ambiental del MAATE no respondió a las solicitudes de entrevistas para este informe.

Medida de Reparación Integral 5:

“No deben realizarse actividades que vulneren los derechos de la naturaleza dentro del Bosque Protector Los Cedros, similares a las declaradas como violatorias de derechos en la presente causa.”⁷⁶

73 *Sentencia Los Cedros*, ¶ 348(d).

74 Entrevista con Alberto Acosta (Ex Presidente de la Asamblea Constituyente de Ecuador; Ex Ministro del Ministerio de Energía y Minería de Ecuador); entrevista con Gustavo Redín (Abogado y Presidente, Coordinadora Ecuatoriana de Organizaciones para la Defensa de la Naturaleza y el Medio Ambiente); entrevista con Viviana Morales; entrevista con Paul Gualotuña; entrevista con William Sacher; entrevista con Inty Arcos.

75 Oficina de la Defensoría del Pueblo. (Mayo, 2022). Informe sobre Capacitación Presencial y Virtual a las Servidoras y Servidores Públicos del Ministerio de Ambiente, Agua y Transición Ecológica, Encargados de La Emisión de Permisos Ambientales. Remisión a la Corte Constitucional (p. 10).

76 *Sentencia Los Cedros*, ¶ 348(a).

Nivel de implementación para todos

los agentes pertinentes: 4



Análisis

Esta orden es una prohibición general de actividades dentro de Los Cedros que violan los derechos del Bosque Protector y, como tal, no fue dirigida a ningún actor específico. Como resultado, este puntaje se centra en las condiciones en Los Cedros: si hay o ha habido actividades perjudiciales, y si hay planes en marcha para iniciar actividades perjudiciales.

Como se señaló, NYU MOTH y la Defensoría del Pueblo concluyeron en sus visitas *in situ* que no había habido ninguna actividad relacionada con la minería en Los Cedros desde la sentencia de la Corte.⁷⁷ Durante las visitas realizadas para este estudio, el personal de la Estación Científica y miembros de las comunidades también afirmaron que no se están llevando a cabo actividades perjudiciales en Los Cedros. Además, hasta el momento, ninguna empresa minera ha tomado medidas manifiestas para restablecer la exploración minera en Los Cedros.

Sin embargo, se encontraron tres ranchos agrícolas de pequeña escala dentro de los límites de Los Cedros. Además, el puntaje reconoce el incierto estado futuro de la protección de Los Cedros que será analizado en la sección de Conclusiones.

B. Cumplimiento de las medidas de no repetición

Medida de No Repetición 1:

“La capacitación a los servidores y servidoras públicas del Ministerio de Ambiente, Agua y Transición Ecológica encargados de la emisión de permisos ambientales que incluyen la licencia y el permiso ambiental con base en los parámetros de esta decisión. Esta capacitación se

77 Véase, en general, Informe de visita in situ de la Oficina de la Defensoría del Pueblo (febrero de 2022); Informe de visita in situ de la Oficina de la Defensoría del Pueblo (marzo de 2023); Informe de visita in situ de la Oficina de la Defensoría del Pueblo (octubre de 2023).

*realizará conjuntamente con la Defensoría del Pueblo, en el plazo de 90 días luego de la notificación de esta decisión. La Defensoría del Pueblo informará a esta Corte sobre el cumplimiento de esta medida.*⁷⁸

Nivel de implementación por parte del MAATE: 3



Nivel de implementación por parte de la Defensoría del Pueblo: 4



Análisis

El MAATE cumplió la orden impartiendo una formación de un día de duración, titulada *Derechos constitucionales aplicados a la regularización ambiental conforme Sentencia 1149-19-JP/21*; en coordinación con la Defensoría del Pueblo, la impartió a los funcionarios responsables de la expedición de permisos ambientales. La capacitación fue obligatoria, sustantivamente completa y se realizó en dos oportunidades: una presencial para los funcionarios del MAATE y otra virtual para los funcionarios de las oficinas provinciales.⁷⁹ Cuarenta y nueve funcionarios del MAATE recibieron la formación presencial, y más de cien funcionarios participaron en la formación virtual.⁸⁰ La Oficina de la Defensoría del Pueblo informó a la Corte Constitucional a los pocos días de finalizar la formación,⁸¹ mientras que el MAATE informó a la Corte Constitucional en junio de 2022.⁸²

Aunque la orden iba dirigida principalmente al MAATE, fue la Defensoría quien, en marzo de 2022 y de nuevo en abril de 2022, vio la necesidad de pedir al MAATE que colaborara en la planificación del taller.⁸³ Además, la formación tuvo lugar en mayo de 2022, cinco

78 *Sentencia Los Cedros*, ¶ 349(b).

79 Oficina de la Defensoría del Pueblo. (Mayo, 2022). Informe sobre Capacitación Presencial y Virtual a las Servidoras y Servidores Públicos del Ministerio de Ambiente, Agua y Transición Ecológica, Encargados de La Emisión de Permisos Ambientales. Remisión a la Corte Constitucional (pp. 4-5).

80 Ministerio de Medio Ambiente, Agua y Transición Ecológica. (27 de mayo de 2022). Registro de Asistencia. Remisión a la Corte Constitucional; Defensoría del Pueblo. (Mayo, 2022). Informe sobre Capacitación Presencial y Virtual a las Servidoras y Servidores Públicos del Ministerio de Ambiente, Agua y Transición Ecológica, Encargados de La Emisión de Permisos Ambientales. Remisión a la Corte Constitucional (pp. 7-8).

81 Véase, en general, la Oficina de la Defensoría del Pueblo. (Mayo, 2022). Informe sobre Capacitación Presencial y Virtual a las Servidoras y Servidores Públicos del Ministerio de Ambiente, Agua y Transición Ecológica, Encargados de La Emisión de Permisos Ambientales. Remisión a la Corte Constitucional.

82 Véase, en general, Ministerio de Medio Ambiente, Agua y Transición Ecológica. (6 de junio de 2022). Informe de Capacitación Presencial y Virtual a los Servidores Públicos del Ministerio de Ambiente, Agua y Transición Ecológica, Encargados de Expedir las Licencias Ambientales. Remisión a la Corte Constitucional.

83 Oficina de la Defensoría del Pueblo. (Mayo, 2022). Informe sobre Capacitación Presencial y Virtual a las Servidoras y Servidores Públicos del Ministerio de Ambiente, Agua y Transición Ecológica, Encargados de La Emisión de Permisos Ambientales. Remisión a la Corte Constitucional (p. 2).

meses después de la notificación de la sentencia y no dentro de los noventa días siguientes a esta.⁸⁴ Por otra parte, si bien esta única capacitación cumplió técnicamente con la orden de la Corte, esta directiva tenía por objeto asegurar la no repetición, en particular que los funcionarios que otorgan permisos ambientales se adhieran a las directrices proporcionadas por la sentencia *Los Cedros*. Sin embargo, durante la capacitación, la Defensoría del Pueblo concluyó que era necesario resolver varios asuntos específicos para asegurar que dicha toma de decisiones cumpliera efectivamente con la sentencia.⁸⁵ Por lo tanto, aunque esta formación única puede haber satisfecho el requisito técnico, no es coherente con la intención de la orden de la Corte.

Medida de No Repetición 2:

“La Defensoría del Pueblo realice al menos una visita trimestral in situ durante un año a fin de verificar el cumplimiento de las restricciones de las actividades extractivas dentro del Bosque Protector Los Cedros. La primera visita deberá realizarse dentro de los 30 días luego de notificada esta sentencia. Al cumplirse el año de expedida esta sentencia remitirá un informe de cumplimiento a esta Corte. Esa entidad en el marco de sus competencias deberá activar las garantías jurisdiccionales necesarias en casos en los que se incumpla los parámetros desarrollados en esta sentencia.”⁸⁶

Nivel de implementación para la Defensoría del Pueblo: 3



Análisis:

La Defensoría del Pueblo cumplió con el objetivo sustantivo de la orden—verificar el cumplimiento de las restricciones a las actividades extractivas—, pero no lo hizo en la forma especificada por la Corte Constitucional. En concreto, la Defensoría realizó tres visitas, en

84 Ministerio de Medio Ambiente, Agua y Transición Ecológica. (27 de mayo de 2022). Memorando Administrativo No. MAATE-DATH-2022-1430-M. Cumplimiento de la ejecución capacitación en cumplimiento a la sentencia emanada por la Corte Constitucional del Ecuador No. 114-19-JP/21.

85 Oficina de la Defensoría del Pueblo. (Mayo, 2022). Informe sobre Capacitación Presencial y Virtual a las Servidoras y Servidores Públicos del Ministerio de Ambiente, Agua y Transición Ecológica, Encargados de La Emisión de Permisos Ambientales. Remisión a la Corte Constitucional (p. 9).

86 *Sentencia Los Cedros*, ¶ 349(e).

lugar del mínimo de cuatro, y lo hizo a lo largo de casi dos años, en lugar de en el plazo de un año ordenado: en febrero de 2022,⁸⁷ enero de 2023,⁸⁸ y septiembre de 2023.⁸⁹ En la primera visita *in situ*, la Defensoría no ingresó al Bosque Los Cedros; sólo visitó la parroquia García Moreno. Además, esta visita se realizó más de treinta días después de la notificación de la sentencia *Los Cedros*.⁹⁰ La Defensoría del Pueblo sí ingresó a Los Cedros durante las visitas del año 2023, pero sólo inspeccionó tres de las cinco áreas donde las empresas mineras habían establecido presencia, debido al clima extremo y a la dificultad del terreno.⁹¹ Por último, la Defensoría del Pueblo presentó un informe para cada visita *in situ*, pero no presentó un informe final de cumplimiento. En última instancia, la Defensoría del Pueblo verificó el cumplimiento de las restricciones a las actividades extractivas a través de una combinación de estas visitas *in situ* y de entrevistas con miembros de la Estación Científica Los Cedros y de las comunidades aledañas.⁹²

Medida de No Repetición 3:

“Toda autoridad pública administrativa y judicial que adopte decisiones relativas a la naturaleza, el ambiente sano y el agua debe garantizar los derechos de la naturaleza y principios ambientales, en los términos contemplados en la Constitución ecuatoriana, adoptando las medidas necesarias para la preservación de los ecosistemas frágiles en zonas especiales, considerando sus características individuales concretas y específicas.”⁹³

Nivel de implementación para todas las autoridades públicas administrativas y judiciales que adoptan decisiones relacionadas con la naturaleza: 2



87 Informe de visita in situ de la Oficina de la Defensoría del Pueblo (febrero de 2022).

88 Defensoría del Pueblo. Delegación Provincial de Imbabura. (Marzo, 2023). Seguimiento al cumplimiento de la sentencia N° 1149-19-JP/21 (sobre la visita de enero de 2023).

89 Informe de visita in situ de la Oficina de la Defensoría del Pueblo (Oct. 2023).

90 Entrevista con Luis Cueva Ordóñez; Informe de visita in situ de la Defensoría del Pueblo (Feb. 2022).

91 Entrevista con Luis Cueva Ordóñez; Defensoría del Pueblo. Delegación Provincial de Imbabura. (Marzo, 2023). Seguimiento al cumplimiento de la sentencia N° 1149-19-JP/21 (sobre la visita de enero de 2023); Informe de Visita In Situ de la Defensoría del Pueblo (octubre de 2023).

92 *Id.*

93 *Sentencia Los Cedros*, ¶ 349(c).

Análisis

Está fuera del alcance de esta publicación revisar todas las decisiones administrativas y judiciales relevantes en Ecuador desde la sentencia *Los Cedros*.⁹⁴ Sin embargo, la investigación realizada para este informe sugiere que, si bien las autoridades ecuatorianas han avanzado en el reconocimiento de los derechos de la naturaleza, así como de los derechos humanos y principios constitucionales relacionados, sigue habiendo importantes lagunas en la salvaguardia efectiva de tales derechos.

En lo que respecta al MAATE—la institución gubernamental responsable de la protección de Los Cedros, los derechos de la naturaleza y el medio ambiente en general—la Corte Constitucional concluyó que, en el momento de la sentencia, el MAATE no había adoptado las medidas necesarias para la preservación de ecosistemas frágiles.⁹⁵ Al no promulgar reglamentos y políticas posteriores a la sentencia para salvaguardar eficazmente los ecosistemas delicados, es probable que los procedimientos de toma de decisiones del MAATE sigan basándose en reglamentos anteriores a la sentencia, lo que podría hacerlos inconstitucionales según los principios esbozados en el fallo.⁹⁶

El poder judicial ecuatoriano ha demostrado una mayor aceptación de los derechos de la naturaleza. En el período 2019-2022 proliferaron las decisiones importantes sobre derechos de la naturaleza,⁹⁷ como lo ilustra el caso *Los Cedros*. Debido en parte a la disminución de las sentencias sobre derechos de la naturaleza desde entonces, la falta de orientación adicional de la Corte ha contribuido a la aplicación desigual del precedente de *Los Cedros* en casos en cortes inferiores.⁹⁸

Además, la Defensoría del Pueblo ha hecho uso de su autoridad para promover los derechos de la naturaleza dentro del gobierno y en asuntos legales, refiriéndose a menudo a la sentencia de *Los Cedros* para apoyar sus acciones.⁹⁹

94 Koehn, L. (2023, 27 de abril). Contragolpe judicial contra los derechos de la naturaleza en Ecuador. VERFASSUNGS-BLOG. Obtenido de <https://verfassungsblog.de/judicial-backlash-against-the-rights-of-nature-in-ecuador/>.

95 *Sentencia Los Cedros*, ¶ 341.

96 Entrevista con Alberto Acosta; entrevista con William Sacher; entrevista con Inty Arcos; entrevista con Gustavo Redín; entrevista con Paul Gualotuña.

97 Tănăsescu, M., et al. (2024, 7 de febrero). Derechos de la Naturaleza y Ríos en la Corte Constitucional de Ecuador. *Revista Internacional de Derechos Humanos*, 2(4). <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13642987.2024.2314536>.

98 Koehn, L. (2023, 27 de abril). Contragolpe judicial contra los derechos de la naturaleza en Ecuador. VERFASSUNGS-BLOG. Obtenido de <https://verfassungsblog.de/judicial-backlash-against-the-rights-of-nature-in-ecuador/>; entrevista con Alberto Acosta; entrevista con Viviana Morales.

99 Propuesta - Informe Defensorial sobre acciones y omisiones de todas las instituciones del Estado en cuestiones relativas a la protección y promoción de los derechos de la naturaleza. Obtenido de https://www.dpe.gob.ec/rc2020/7.Compromisos_anio_anterior/Derechos_naturaleza/Informe_acciones_omisiones.pdf.

III. Conclusiones: Impacto, retos y camino a seguir en el caso de *Los Cedros*

Las conclusiones de este estudio demuestran que, además de ser una contribución histórica al derecho y la jurisprudencia internacionales en materia de medio ambiente, la sentencia de la Corte Constitucional ecuatoriana en el caso *Los Cedros* ha marcado una diferencia crucial en la práctica. Como concluyó la Procuradora Síndica Municipal de Cotacachi, la sentencia ha preservado “el pulmón de Cotacachi” y ha servido de inspiración para esfuerzos similares en curso para proteger otros ecosistemas en una de las regiones con mayor biodiversidad del mundo.¹⁰⁰ Como demuestran las pruebas y la evaluación ofrecidas en este informe, el resultado final de interés es que Los Cedros está efectivamente libre de operaciones mineras y sigue sirviendo como santuario de biodiversidad y fuente de agua limpia, aire y bienestar para los seres humanos y no humanos por igual. Como sugieren las visitas al lugar y las conversaciones con una amplia gama de partes interesadas, sin el fallo, Los Cedros habría experimentado con toda probabilidad el deterioro ambiental y la extinción masiva de especies de otros bosques convertidos en sitios para la minería en la región, en Ecuador y en todo el mundo. Por lo tanto, este estudio corrobora el potencial de las sentencias e iniciativas sobre los derechos de la naturaleza—o “derechos más que humanos”—como herramienta para abordar crisis ecológicas como la pérdida de biodiversidad, el cambio climático y la contaminación.

100 Entrevista con Jhesica Herrera.

Esto no significa, sin embargo, que la sentencia se haya aplicado en su totalidad, ni que el destino del bosque y el caso no sigan siendo vulnerables. Este informe ha demostrado que, debido a acciones insuficientes por parte del gobierno ecuatoriano, la carga de la protección de Los Cedros ha recaído en otros actores estatales y privados. En el caso de Los Cedros, esto es así a pesar de que el MAATE ha identificado amenazas “muy altas” para la biodiversidad y los ecosistemas acuáticos del bosque y de que se “requiere accionar de control apoyado con las autoridades competentes para revertirlo.”¹⁰¹ Más concretamente, una carga desproporcionada de la aplicación del fallo ha recaído sobre los miembros de la Estación Científica Los Cedros, así como sobre los miembros de las comunidades circundantes.¹⁰²

La Estación Científica, que vigila la totalidad de Los Cedros desde 1988, opera actualmente con importantes limitaciones de recursos y personal. Con un equipo de doce miembros y aprovechando un programa de cámaras trampa junto con un sistema de satélites, la Estación ha sido la única responsable de vigilar la actividad de la fauna y detectar intrusiones de mineros y cazadores. La Estación también imparte formación a los miembros de las comunidades vecinas para que actúen como guardas forestales y guías, lo que ha sido esencial para la protección del bosque. A pesar de estos esfuerzos, los empleados de la Estación son los primeros en reconocer que su capacidad para vigilar y proteger adecuadamente Los Cedros es sumamente insuficiente.¹⁰³

En relación con lo anterior, la falta de institucionalización del Comité de Coadministración ha obstaculizado la ejecución del Plan de Manejo, impidiendo a las partes interesadas acceder a recursos vitales para salvaguardar Los Cedros. Como se ha señalado, esto se debe en parte a los desacuerdos entre los candidatos a miembros del comité sobre la gestión del bosque, así como sobre la conveniencia de la minería en la región en general.¹⁰⁴

La actividad minera adyacente a Los Cedros también plantea riesgos para la seguridad del bosque. Algunos expertos científicos creen que pueden existir “efectos indirectos” de las concesiones mineras fuera de Los Cedros.¹⁰⁵ Además, la infraestructura para las actividades mineras en torno a Los Cedros puede facilitar el acceso al bosque, fomentando la tala, la caza o la minería ilegales alrededor y dentro de los límites del bosque. La minería ilegal de oro ha experimentado un auge especialmente en los últimos años, impulsada por las políticas de inversión de Ecuador que han llamado la atención sobre su riqueza en recursos naturales y una industria minera lucrativa pero escasamente regulada que es susceptible de ser explotada

101 Plan de Manejo (p. 75).

102 Plan de Manejo (p. 10).

103 Entrevista con José Cueva.

104 Entrevista con José Cueva; entrevista con Jenny García Ruales (Investigadora Asociada, Instituto Max Planck); entrevista con Paul Gualotuña; entrevista con Inty Arcos.

105 Entrevista con Elisa Levy; entrevista con William Sacher; entrevista con Inty Arcos.

por el crimen organizado.¹⁰⁶ Por tanto, el aumento de la delincuencia organizada en Ecuador incrementa los riesgos de intrusión en Los Cedros. En relación con esto, la reciente pérdida de turismo, relacionada con el repunte de la violencia en el país que provocó múltiples declaraciones de estado de emergencia, ha afectado aún más a la capacidad financiera de la Estación Científica para proteger Los Cedros.

Expertos en medio ambiente y derechos de la naturaleza han expresado su preocupación por el reciente deterioro del contexto jurídico y normativo que regula los derechos de la naturaleza, a medida que el gobierno se esfuerza por promover las actividades mineras.¹⁰⁷ Recientemente, cuarenta organizaciones ecologistas instaron a la dimisión de la titular del MAATE, alegando su supuesta incapacidad para abordar los problemas medioambientales y su priorización de proyectos económicos privados en conflicto con los derechos de la naturaleza y las comunidades locales.¹⁰⁸

Para hacer frente a estos desafíos y consolidar el precedente histórico de la sentencia *Los Cedros*, se necesitan acciones urgentes y la participación continuada de una serie de actores nacionales e internacionales. El Estado ecuatoriano tiene la responsabilidad primordial de recuperar el tiempo perdido y facilitar el establecimiento inclusivo del Comité de Coadministración, asegurando la integridad del procedimiento en cumplimiento tanto de los imperativos constitucionales como de las directrices establecidas en la decisión. Además, de acuerdo con la sentencia, el Estado debe comprometerse a proporcionar apoyo continuo al Comité para supervisar la gobernanza de Los Cedros. Esto debe ser así especialmente en medio de la actual incertidumbre sobre la tenencia de la tierra derivada del fallecimiento del protector histórico y único poseedor de Los Cedros, el Sr. Josef De Coux. En esta coyuntura de transición, se insta al Estado a que apoye a la Estación Científica, sentando las bases para un marco jurídico—ya sea mediante la concesión de la posesión o un contrato de comodato a la Estación Científica—que armonice y facilite la aplicación de la decisión de Los Cedros.

Del mismo modo, el compromiso continuado de la sociedad civil nacional e internacional y de las organizaciones científicas e intergubernamentales será crucial para determinar el destino final del caso. En el litigio de Los Cedros participaron biólogos, colectivos ecologistas,

106 Véase, por ejemplo, Rainforest Action Group. (2024, 17 de enero). Gang Activity in Ecuador Shows Mining Fraught with Issues. Rainforest Action Group. Obtenido de <https://rainforestactiongroup.org/gang-activity-in-ecuador-shows-mining-fraught-with-issues/>; Paz Cardona, A. J. (2021, 18 de agosto). An Ecuadoran Town that Survived Illegal Miners Now Faces a Licensed Operator. Mongabay. Obtenido de <https://news.mongabay.com/2021/08/an-ecuadoran-town-that-survived-illegal-miners-now-faces-a-licensed-operator/>.

107 Mining Watch Canadá. (2024, 1 de marzo). Presidente de Ecuador en Toronto para atraer inversiones mineras en medio de preocupaciones por los derechos humanos. Mining Watch Canada. Obtenido del sitio Web: <https://www.miningwatch.ca/news/2024/3/1/president-ecuador-toronto-attract-mining-investment-amid-human-rights-concerns>; entrevista con Alberto Acosta.

108 El Universo. (2024, 12 de mayo). Organizaciones ambientales exigen la renuncia de ministra del Ambiente, Sade Fritschi. El Universo. Obtenido de <https://www.eluniverso.com/noticias/politica/organizaciones-ambientalistas-exigen-la-renuncia-de-ministra-de-ambiente-sade-fritschi-nota/>.

artistas, celebridades y simpatizantes de múltiples países que aportaron información a la Corte, elaboraron campañas de apoyo a la demanda, difundieron la sentencia y convirtieron Los Cedros en un ícono de la protección de la biodiversidad. Para evitar el destino de otros casos que se desvanecieron con el tiempo, ellos y todos los demás que han encontrado inspiración en este fallo histórico deberán estar atentos y apoyar decididamente su aplicación.

