

**VOCAL PONENTE :**  
**DR. GUILLERMO CASTRO DACER**

**CASO No. 184-2002-RA**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.-**  
**SEGUNDA SALA.-**

**Quito, 22 de octubre 2002.**

El presente caso viene a conocimiento del Tribunal Constitucional, en virtud de la apelación interpuesta por el señor Floresmilto Villalta, en la que manifiesta: Que forma parte de una organización legal creada mediante Acuerdo Ministerial No. 9 del Ministerio de Agricultura y que la **señora Ministra del Ambiente dispuso con fecha 2 de agosto de 2002 que el predio El Pambilar, no sea adjudicado a Botrosa por ser patrimonio forestal del Estado**, ya que según se desprende del GPS que 2830 hectáreas están ubicadas dentro del área forestal. Que con fecha 23 de marzo de 2001, la señora Ministra Fiscal General del Estado, encuentra que en la adjudicación del predio El Pambilar existen irregularidades y que en su contra existen ordenes de prisión, juicios penales, pretensión de confundirlos con grupos guerrilleros, intento de asesinato, intervención en la asociación. El recurrente fundamenta su **acción de amparo constitucional en los artículos 23 numerales 3, 8 y 27, 24 numerales 10, 17, 84 numerales 2 y 8; 86, 87, 88, 89 y 91 de la Constitución Política de la República**. Por todo lo expuesto y amparado en el Art. 95 de la Constitución Política de la República. y 46 y siguientes de la Ley del Control Constitucional presenta la acción de amparo constitucional, a fin de que se acepte y tramite el presente recurso y se declare la inconstitucionalidad e ilegitimidad de los actos administrativos No. 112 de 18 de marzo de 1999, expedida por el INDA a favor de BOTROSA, resolución No. 6112 del 1ro de octubre de 1999, en la cual el INDA niega a Ecuador Libre, dejar sin efecto la resolución dictada por el Director Nacional de Desarrollo Campesino, declarando la intervención de la Asociación Agrícola Ecuador Libre, interrumpiendo el Acuerdo Ministerial No. 161 de 9 de diciembre de 1992.- El 24 de enero de 2002, se realiza la audiencia pública en el Juzgado Segundo de lo Civil de Pichincha, a la que comparecen el accionante con su abogado defensor, quien se ratifica en los fundamentos de hecho y de derecho de la presente acción de amparo constitucional. El doctor Humberto Garcia, ofreciendo poder o ratificación de; abogado Carlos Carbo Cox, Director de Asesoría Jurídica y delegado de la señora Ministra del Ambiente, niega los fundamentos de hecho y de derecho de la presente acción por no ceñirse a la realidad ni a la Constitución ni a la Ley ya que la intervención del Ministerio del Ambiente no ha violado norma constitucional alguna por considerar que el predio se encuentra dentro de lo que constituye el patrimonio forestal, solicitando al INDA la resolución de adjudicación. Por otra parte, señala que esta Cartera jamás ha emitido acto administrativo ni inconstitucional ni ilegal; en todo caso, este recurso debió plantearse directamente en el INDA, o en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, por lo que se debe rechazar el presente recurso por improcedente. El doctor Marcelo Gómez ofreciendo poder o ratificación del Ministerio de Agricultura y Ganadería y del Director Nacional de Desarrollo Campesino, expresa la negativa pura y simple de los fundamentos de hecho y de derecho, improcedencia de la acción por no existir

daño inminente, falta de derecho del actor para plantear la acción de amparo, incompetencia del juzgado para conocer los pedidos del actor en la cual se declara la inconstitucionalidad de actos administrativos, pedido que debió presentarse ante el Tribunal Constitucional, por lo que solicita se deseche la demanda. El doctor Marco Checa ofreciendo poder o ratificación del Director Ejecutivo del INDA, manifiesta que de conformidad con el Art. 46 de la Ley del Control Constitucional, procede la tutela judicial de los derechos consagrados en la Constitución ante cualquier atentado proveniente de acto ilegítimo de autoridad de la administración pública, que haya causado o pueda causar daño inminente, a más de grave e irreparable, mas en el presente caso el accionante solicita la inconstitucionalidad contenida en la adjudicación a favor de Botrosa, mediante resolución administrativa No. 112 de 18 de marzo de 1999, tratando que su representada caiga en la indefensión consagrada en el Art. 24 de la Constitución, en tanto que la adjudicación es competencia legítima del Instituto, por estar debidamente normada y reglamentada; razón por la cual, el actor debió recurrir a cualquier trámite sea de adjudicación, oposición o resolución, de conformidad con el Art. 47 de la Ley de Desarrollo Agrario, por lo que solicita desestimar la presente acción. La doctora Janet Robayo, a nombre de la Procuraduría General del Estado expresa que la acción de amparo para su procedencia, es necesario que concurren algunos presupuestos previstos en el Art. 95 de la Constitución, en el presente caso el actor comparece por sus propios derechos y reclama a nombre de una asociación la reparación de un derecho; por otra parte, no ha demostrado ser representante legítimo de la colectividad que dice representar, por lo que la petición motivo de la demanda es improcedente; por último el doctor Ricardo Izurieta a nombre de Botrosa S.A., indica que el accionante pretende burlarse de la justicia al proponer un juicio absurdo, ya que consigue personería como asociación avícola y jamás se ha dedicado a esa actividad, así como también sabe que a la Empresa Bosques Tropicales Botrosa S.A. le ha planteado muchos juicios, habiéndolos perdido todos, por ser tan absurdos como en sentencia de 22 de octubre de 2002, se le condenó en costas por la temeridad y mala fe y en esta acción solicita sea condenado en costas por así ordenarlo la Ley. El 18 de febrero de 2002, el Juez Segundo de lo Civil de Pichincha resolvió negar la acción propuesta por Floresmilo Villalta, dejando a salvo a cualquier derecho al que se crea asistido. Que de acuerdo con el Artículo 56 de la Ley del Control Constitucional, por considerar que la actuación del accionante es maliciosa, se le impone una multa de cien salarios mínimos vitales, sin perjuicio de las acciones civiles y penales a que hubiere lugar y para la efectivización de la multa impuesta el señor Secretario del Juzgado enviará el oficio correspondiente al Servicio de Rentas Internas.- Dejando a salvo cualquier derecho al que se crean asistidos los comparecientes y siendo el estado de la causa el de resolver, para.hacerlo se considera:

**PRIMERO.-** La Sala es competente para conocer y resolver la acción de amparo constitucional en virtud de lo dispuesto por el artículo 276, numeral 3 de la Constitución Política de la República, en concordancia con el artículo 95 ibídem.

**SEGUNDO.-** No se ha omitido solemnidad sustancial alguna que pueda incidir en la resolución de la causa por lo que se declara su validez. En derecho procesal constitucional no rigen las normas del derecho común, menos aún las de

procedimiento civil. Son normas distintas las que rigen en el campo del derecho privado y aquellas que deben aplicarse en el derecho público. El Juez Constitucional, que conoce y resuelve sobre la acción de amparo constitucional, esta sujeto a la Ley de Control Constitucional y no a otras normas que tienen vigencia dentro del derecho privado, sin que ello implique que en casos como este, al examinar la legalidad o ilegalidad de un acto, no se analice las normas aplicables al asunto que es materia de impugnación.

**TERCERO.-** La acción de amparo contemplada en el Art. 95 de la Carta Política dispone que "***Cualquier persona, por sus propios derechos o como representante legitimado de una colectividad, podrá proponer una acción de amparo ante el órgano de la Función Judicial designado por la ley. Mediante esta acción, que se tramitará en forma preferente y sumaria, se requerirá la adopción de medidas urgentes destinadas a cesar, evitar la comisión o remediar inmediatamente las consecuencias de un acto u omisión ilegítimos de una autoridad pública que viole o pueda violar cualquier derecho consagrado en la Constitución o en un tratado o convenio internacional, y que, de modo inminente amenace con causar un daño grave. También podrá interponerse la acción si el acto o la omisión hubieren sido realizados por personas que presten servicios públicos o actúen por delegación o concesión de una autoridad pública***" En consecuencia, para que proceda el recurso de amparo constitucional es necesario: **a)** Que exista un acto u omisión ilegítimos de autoridad pública", **b)** Que viole o pueda violar cualquier derecho consagrado con la Constitución o en un tratado o convenio internacional vigente, y **e)** Que cause o amenace causar un daño grave, y de modo inminente. Por tanto, lo primero que tenemos que analizar es si el acto administrativo impugnado está dentro de los parámetros o conceptos anotados, y sobre todo si se trata o no de un acto ilegítimo e inconstitucional.

**CUARTO.-** En el caso, la demanda es presentada por Floresmilo Villalta, quien es miembro de la Asociación de Trabajadores Avícolas "Ecuador Libre", organización legalmente constituida, domiciliada en la parroquia Malimpia, cantón Quinindé provincia de Esmeraldas, quien afirma que su vivienda y sus cultivos al igual que la de otros miembros de su asociación fueron destruidos, quemados y ellos han sido sacados violentamente de sus tierras que forman parte del Patrimonio Forestal del Estado, al haber sido éstas adjudicadas por el Instituto Nacional de Desarrollo Agrario INDA mediante Resolución No. 112 de 18 de marzo de 1999, a favor de Bosques Tropicales S.A. Botrosa, acto administrativo que lo impugnan por violar sus derechos constitucionales, asunto que por ser competencia de esta Sala entraremos a analizar más adelante. En lo que tiene que ver con la impugnación de inconstitucional del Acuerdo Ministerial No. 142 de 17 de mayo del 2001, por el cual se declara la intervención de la Asociación de Trabajadores Avícola Ecuador Libre, este asunto es de competencia el Pleno del Tribunal Constitucional, que debió merecer acción de inconstitucionalidad de conformidad con el Art. 276.2 de la Carta Política, no obstante que conforme lo señala el Ministro de Agricultura, mediante oficio que consta a fojas 77 del expediente, " no se realizó la intervención", por lo que no habría lugar a la impugnación aludida; y en lo relacionado con la Resolución No. 6112 de 1 de octubre de 1999, la misma tiene relación con lo anterior.

**QUINTO.-** Analizadas las argumentaciones de las partes y los instrumentos que constan del expediente, podemos establecer a manera de antecedente que mediante Acuerdo Ministerial No. 202 publicado en el Registro Oficial No. 962 de 22 de junio de 1988, el Ministerio de Agricultura fijó los linderos del Patrimonio Forestal del Estado, en las provincias de Napo y Esmeraldas, que en esta última, alcanza una superficie de 333.213 hectáreas, estableciendo coordenadas de longitud y latitud en 18 unidades o áreas; así mismo se señala en los Arts. 2 y 3 del referido Acuerdo Ministerial, que por mandato legal –“... **no podrá ser objeto de disposición por parte del IERAC "y añade: " ... quedarán excluidas de la administración de dicho Instituto y pasarán directamente a conformar el Patrimonio Forestal del Estado”**---. Pues bien, el Instituto Nacional de Desarrollo Agrario -INDA-, a partir de su creación mediante Ley aprobada en el Congreso Nacional el 14 de junio de 1994, pasó a ocupar el lugar del IERAC, con todas sus atribuciones y deberes. Posteriormente, mediante Decreto Ejecutivo No. 346, publicado en el R. O. No 73 de 9 de mayo de 2000, que contiene las Reformas al Reglamento General de Aplicación de la Ley Forestal y Conservación de Arcas Naturales y Vida Silvestre, en el Art. 65 dispone:; “... previa delimitación del área hecha por el Ministerio del Ambiente, éste podrá adjudicar o concesionar tierras del Patrimonio Forestal del Estado a favor de empresas madereras nacionales. La adjudicación se efectuará mediante subasta pública y la concesión se otorgará de conformidad con la normativa que para el efecto dicte el Ministerio del Ambiente. Se exceptúan de esta clase de adjudicación, las áreas del patrimonio forestal del Estado ocupadas ancestralmente por asentamientos poblacionales, cooperativas u otras organizaciones de agricultores directos legalmente constituidas". (Cursiva y subrayado son nuestros). Esta disposición reglamentaria, a decir del accionante contraviene el Art. 71 de la Ley Forestal, así como también el Art. 86 de la Constitución; normativa que no entra a analizar el Tribunal por no ser materia de esta demanda, sin embargo, bajo estos mismos presupuestos jurídicos se establece que la adjudicación en favor de Botrosa se ha realizado sin el cumplimiento de todos los requisitos legales preestablecidos, reglamentarios e institucionales, así lo confirma el punto número 4 de la Opinión Jurídica de la Comisión de Control Cívico de la Corrupción, que de manera concreta señala que: *previa a la adjudicación, no se contó con el certificado del Director Forestal Nacional del INEFAN, que señale que el predio se encontraba fuera del patrimonio Forestal del Estado, requisito necesario para la titulación de tierras de conformidad con el Art- 1 literal g) de la Resolución Administrativa No. 05 del 1 de julio de 1997, en concordancia con el Art. 39 de la Ley de Desarrollo Agrario, por lo que la adjudicación es ilegal.* Esta disposición en su inciso tercero, de manera puntual dispone que las adjudicaciones que realice el INDA *"no es aplicable a los patrimonios forestal y de áreas naturales del Estado, ni a las tierras de patrimonio del INEFAN"*. Cabe además en relación al tema, precisar que el Art. 4 del Decreto Ejecutivo No. 505 , publicado en el R. O, 118 del 28 de enero de 1999, dispone: *...en todas las normas en las que se hace referencia al Instituto Ecuatoriano Forestal y Areas Naturales y Vida Silvestre, se entenderá que se habla del Ministerio del Ambiente, en el que a partir de la presente fecha ejercerá las funciones y atribuciones que la Ley Forestal y Conservación de Areas Naturales y Vida Silvestre asignaba al Ministerio de Agricultura y Ganadería "*.

**SEXTO.-** La Ley Forestal y de Conservación de Areas Naturales y Vida Silvestre, publicada en el R. O. No. 64 de 24 de agosto de 1981, en el Art. 1, determina son " **Patrimonio Forestal del Estado, las tierras forestales y los bosques naturales, las que no podrán ser objeto de disposición**" el Art. 37 dispone: "El Ministerio de Agricultura y Ganadería podrá adjudicar áreas del Patrimonio Forestal del Estado a favor de cooperativas u otras organizaciones de agricultores directos con la condición de que los adjudicatarios no podrán enajenar las tierras recibidas y el Art. 7 1, dispone: "El patrimonio de áreas naturales del Estado deberá conservarse inalterado. A este efecto se formularán planes de ordenamiento de cada una de dichas áreas".

***En armonía con esta disposición la venta y perpetua enajenación que en el año, de 1998, efectúan ciertos socios de la Pre-cooperativa Pambilar, a favor de Botrosa, contraría el Art. 37 de la Ley Forestal en vigencia, por tanto, su origen es ilegal.***

**SEPTIMO.-** En la adjudicación de 3.400 hectáreas del predio Pambilar, ubicado en la parroquia Malimpia, cantón Quinindé, provincia de Esmeraldas que efectuara el INDA, con fecha 23 de junio de 1998, en favor de la Empresa Bosques Tropicales S. A. BOTROSA, una extensión de 2.830 hectáreas se encuentran dentro del Patrimonio Forestal del Estado, por lo que el funcionario Ing. Jorge Cevallos, en su calidad de Director Ejecutivo del INDA se arroga funciones y actúa con abuso de autoridad, razón por la cual se inició en su contra el proceso No. 217-00, y se dictó orden de prisión preventiva, haciéndose extensiva la misma en contra del Ing. Miguel Angel Durán, por así disponerlo la Ministra Fiscal General del Estado. De la adjudicación hecha a favor de BOTROSA, se llega a establecer efectivamente que las 2.830 hectáreas se encuentran dentro del Patrimonio Forestal del Estado, así lo reconoce el Jefe de la Oficina Técnica INEFAN -Quinindé- y adjunta dos cartas topográficas y un plano planimétrico del sector. Por su parte en el informe de la Comisión Interinstitucional, encargada de verificar si el predio Pambilar está ubicado dentro del Patrimonio Forestal del Estado, con fecha 16 de julio de 2000, llega a esa misma conclusión. El oficio No. 2758-MA-DNF- 2000, de fecha 2 de agosto de 2000, suscrito por el Sr. Rodolfo Rendón, Ministro de Medio Ambiente hace conocer al Director Ejecutivo del INDA, que "...las 2.830 ha. de ese predio efectivamente están ubicadas dentro del PFE, no siendo procedente la adjudicación de este predio por parte del INDA a ninguna persona sin conocimiento y aprobación del Ministerio del Ambiente...". (Fojas 215 del expediente). Criterio ministerial que obligó a que el INDA instaure el expediente administrativo signado con el No. 98.06. E.00212, y emita la providencia de resolución de la adjudicación con fecha 30 de noviembre de 2000, con miras a extinguir la Resolución de Adjudicación, con sustento en el numeral 9 del Art. 31 y Art. 44 de la Ley de Tierras Baldías y Colonización, autoridad que no obstante el **pedido expreso de la Ministra del Ambiente, que mediante oficio No. 50225-DAJ-MA, de 12 de julio de 2002, de manera puntual señala que la superficie de 2.830 hectáreas que el INDA adjudicó a la Compañía Botrosa se encuentran ubicadas dentro del Patrimonio Forestal del Estado, no ha**

**resuelto nada al respecto,(desde el 30 de noviembre del 2000, en que inicia el trámite de resolución a la adjudicación) incurriendo en grave omisión.**

**OCTAVO.-** El informe remitido por la Comisión de Control Cívico de la Corrupción en el numeral 7 señala: "*De las investigaciones se establece que las empresas madereras Endesa-Botrosa no cumplen con la Ley de Manejo Forestal Sustentable, siendo la tala del bosque primario con maquinaria pesada indiscriminado, lo que demuestra la falta de control efectivo por parte de las autoridades ambientales* ", señalamiento que tiene sustento **en el informe técnico que establece que ha desaparecido el 82.7% de la cobertura vegetal en la provincia de Esmeraldas, y en consecuencia apenas mantiene el 17.3% de bosques húmedos nativos tropicales, habiéndose entregado entre el año de 1997 y el 2000, a Botrosa y a Endesa, 18.201.98 hectáreas, asunto que a pedido de la Comisión de Control Cívico de la Corrupción ha sido sometido a conocimiento de la Contraloría General del Estado.**

**NOVENO.-** En relación con las denuncias realizadas por el accionante respecto de la quema de viviendas y destrucción de cultivos, enseres del hogar y herramientas pertenecientes a los campesinos de la Asociación Ecuador Libre, actos realizados por los guardias de la empresa maderera BOTROSA, ello conforme se aprecia de; expediente, condujo a que interviniese el Ministro de Gobierno, y el Presidente de la Comisión de Fiscalización y Control Político del Congreso Nacional, a efecto de detener este tipo de atropellos y que el Defensor del Pueblo disponga en su Informe y Resolución de 23 de abril de 2001, **que deben establecerse las indemnizaciones a que hubiere lugar por los perjuicios causados a Floresmilo Villalta, Jaime Yáñez, Jacinto Palma, Edilia Bravo y Galo Vera; por lo que la Sala estima que debe cumplirse con lo dispuesto por ésta última autoridad.**

**DECIMO.-** En el caso, el Director Ejecutivo del INDA, ha incurrido en omisión grave al no haber resuelto sobre la resolución de la adjudicación, dentro del expediente administrativo signado con el No. 98.06. E.00212, conforme su obligación determinada en el numeral 9 del Art. 31 de la Ley de Desarrollo Agrario, así como se ha arrogado atribuciones que no le competían, violando el mandato contenido en el Art. 119 de la Carta Política. **De manera concreta, el trámite de adjudicación a favor de BOTROSA S.A., es ilegal y ha causado grave daño al accionante, y a los miembros de la Asociación " Ecuador Libre", y en lo fundamental al patrimonio forestal del Ecuador, contraría los Arts. 3 y 6 de la Ley de Gestión Ambiental; los Arts. 1, 2, 4, 37, 71 y 74 de la Ley Forestal y de Conservación de Areas Naturales y Vida Silvestre; el Art. 4 del Decreto Ejecutivo No. 505, publicado en el R. 0. 118 de 28 de enero de 1999, y de manera fundamental, es inconstitucional por violentar los preceptos constitucionales siguientes: El Art. 3 numeral 3, establece como uno de los deberes primordiales del Estado, defender el patrimonio natural y cultural del país y proteger el medio ambiente; el Art. 23, que dispone que el Ecuador garantiza a todas las personas el derecho a vivir en un medio ambiente sano, ecológicamente equilibrado y libre de contaminación; el Art. 86, que preceptúa que el Estado protegerá y garantizará un desarrollo sustentable, la conservación de los ecosistemas, la biodiversidad y la**

**integridad del patrimonio genético del país; el establecimiento de un sistema nacional de áreas protegidas; el Art. 88, que señala que toda decisión estatal que pueda afectar el medio ambiente, deberá contar previamente con los criterios de la comunidad; y el Art. 248 que estipula: "El Estado tiene derecho soberano sobre la diversidad biológica, reservas naturales, áreas protegidas y parques nacionales..."**,

Por las consideraciones que anteceden, la SEGUNDA SALA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, en ejercicio de sus atribuciones,

**RESUELVE:**

1.- Revocar la Resolución del Juez de instancia, en consecuencia, se concede el amparo constitucional solicitado por Floresmilo Villalta, miembro de la Asociación ' Ecuador Libre';

2.- Devolver el expediente al Juez a-quo para los fines previstos en el Art. 55 de la ley del Control Constitucional.- Notifíquese.

Dr. Carlos Helon Cevallos  
**PRESIDENTE SEGUNDA SALA**

Dr. Guillermo Durán Dávila  
**VOCAL SEGUNDA SALA**

Dr. Guillermo Castro Dánger  
**VOCAL SEGUNDA SALA**

Razón: Siento por tal que la resolución que antecede fue aprobada por la Segunda Sala del Tribunal Constitucional el día veintidos de octubre del dos mil dos.- lo certifico.

Dra. Anacélida Burbano Játiva  
**SECRETARIA SEGUNDA SALA**

22 DE OCTUBRE DEL 2002