UNIVERSIDAD DE ESPECIALIDADES ESPIRITU SANTO

FACULTAD DE DERECHO, POLÍTICA Y DESARROLLO

TITULO: EL PRINCIPIO DE "NO REGRESIÓN AMBIENTAL" EN EL MARCO NORMATIVO ECUATORIANO: ¿MITO O REALIDAD?

TRABAJO DE TITULACIÓN QUE SE PRESENTA COMO REQUISITO PREVIO A OPTAR EL GRADO DE ABOGADO DE LOS TRIBUNALES Y JUZGADOS DE LA REPÚBLICA

NOMBRE DEL ESTUDIANTE: MARÍA DEL MAR HERES REAL

NOMBRE DEL TUTOR: MARÍA PAULA ANDRADE PACHECO

SAMBORONDÓN, JULIO, 2026

DEDICATORIA

A mis padres, quienes con su amor incondicional, sacrificio y constante apoyo han sido el pilar fundamental de mi vida y de cada uno de mis logros. Gracias por enseñarme que el esfuerzo y la perseverancia son el camino hacia la realización de los sueños, y por creer en mí incluso en los momentos en que yo misma dudé.

Este trabajo es el reflejo de todo lo que me han dado: valores, fortaleza y la convicción de que el conocimiento es la herramienta más poderosa para construir un mundo más justo. A ustedes, con todo mi amor y gratitud, dedico este esfuerzo.

AGRADECIMIENTO

Quiero expresar mi más sincero agradecimiento a la Universidad de Especialidades Espíritu Santo y a la Facultad de Derecho, Política y Desarrollo, por haberme brindado una formación académica de excelencia y por los valores institucionales que guiaron mi desarrollo profesional a lo largo de estos años.

De manera especial, agradezco a mi tutora, la Dra. María Paulina Andrade Pacheco, por su guía, dedicación y paciencia durante la elaboración de este trabajo de titulación. Sus observaciones y enseñanzas fueron fundamentales para el desarrollo y la conclusión de esta investigación.

Agradezco también a todos los docentes que formaron parte de mi trayectoria académica, por compartir su conocimiento y experiencia, contribuyendo a mi formación como profesional del Derecho comprometida con la justicia y el bien común.

Finalmente, a mi familia y amigos, por su comprensión, aliento y presencia en cada etapa de este camino. Este logro también es de ustedes.

INFORMACIÓN DEL AUTOR

María del Mar H. Real

Graduada en Derecho por la Universidad de Navarra. Actualmente cursa el Máster en Derecho Ambiental de la Universitat Rovira i Virgili y es estudiante de la Facultad de Derecho, Política y Desarrollo de la Universidad de Especialidades Espíritu Santo.

Filiación institucional: Universidad Espíritu Santo – Ecuador

Correo electrónico: maria.heres@uees.edu.ec

Dirección de correspondencia: Facultad de Derecho Edificio P, Universidad Espíritu Santo, Km. 2.5 Vía Puntilla Samborondón.

INTRODUCCIÓN

La Constitución de la República del Ecuador de 2008 situó al país como un referente mundial al reconocer a la naturaleza como sujeto de derechos y al consagrar un robusto catálogo de garantías ambientales. En ese marco, el ordenamiento jurídico incorporó el principio de progresividad de los derechos y, como su correlato necesario, la prohibición de regresividad, conforme a la cual resulta inconstitucional toda acción u omisión que disminuya, menoscabe o anule injustificadamente el ejercicio de los derechos reconocidos. Trasladado al ámbito ambiental, este mandato se traduce en el denominado principio de no regresión, según el cual el nivel de protección ambiental ya alcanzado por el Estado no puede ser reducido posteriormente sin una justificación razonable y proporcional. Se trata de un principio de raíz internacional, impulsado con fuerza a partir de la Conferencia de Río+20, y que en el Ecuador encuentra sustento constitucional y se desarrolla, principalmente, a través del Código Orgánico del Ambiente de 2017.

No obstante este reconocimiento formal, la realidad normativa evidencia una tensión persistente entre la declaración del principio y las decisiones legislativas y administrativas adoptadas en la práctica. Diversos sectores doctrinales y organizaciones de la sociedad civil han advertido que el propio Código Orgánico del Ambiente habría introducido disposiciones que flexibilizan estándares de protección previamente vigentes, lo que motivó incluso acciones públicas de inconstitucionalidad ante la Corte Constitucional. Surge así el problema jurídico que orienta esta investigación: determinar si el principio de no regresión ambiental constituye en el

Ecuador una norma jurídica vinculante, justiciable y dotada de contenido exigible, o si, por el contrario, opera como una mera declaración programática de escasa eficacia práctica. Dicho de otro modo, se trata de establecer si el principio es una garantía real o un enunciado simbólico desprovisto de fuerza normativa efectiva.

La relevancia de este estudio se justifica en un doble plano. En el plano teórico, persiste una indefinición sobre el contenido normativo preciso del principio, sobre los criterios que permitirían identificar una medida regresiva y sobre las condiciones bajo las cuales una eventual regresión podría considerarse justificada. En el plano práctico, en un contexto de creciente presión sobre los ecosistemas, la pérdida de operatividad de este principio comprometería tanto el derecho a un ambiente sano como los derechos de las generaciones presentes y futuras. Esclarecer su alcance contribuye, por tanto, a fortalecer la seguridad jurídica, el control de constitucionalidad de la normativa ambiental y la tutela efectiva de la naturaleza.

En consecuencia, el objetivo general de este trabajo consiste en analizar el alcance normativo y la operatividad real del principio de no regresión ambiental en el ordenamiento jurídico ecuatoriano, a fin de determinar si constituye una garantía jurídica efectiva o una construcción esencialmente declarativa.

Para alcanzar dicho objetivo, la investigación adopta un enfoque cualitativo y un método dogmático-jurídico, combinado con el análisis exegético y sistemático de las fuentes. Se examinan, en su orden jerárquico, las disposiciones constitucionales pertinentes, el Código Orgánico del Ambiente y los instrumentos internacionales

aplicables; posteriormente se analiza la jurisprudencia de la Corte Constitucional que ha abordado la regresividad en materia ambiental; y, finalmente, se contrastan estos hallazgos con los aportes de la doctrina especializada.

El trabajo se estructura en cuatro secciones. La primera desarrolla la fundamentación teórica del principio, precisando su origen, su definición y sus conceptos clave. La segunda examina su recepción en el marco normativo ecuatoriano. La tercera analiza el tratamiento jurisprudencial del principio y su grado de aplicación efectiva. La cuarta discute, a la luz de los resultados, si el principio de no regresión ambiental responde a una realidad jurídica consolidada o a una aspiración aún no plenamente materializada, para cerrar con las conclusiones y recomendaciones correspondientes.

RESUMEN

El presente trabajo analiza el principio de no regresión ambiental en el marco normativo ecuatoriano, entendido como la prohibición de reducir injustificadamente el nivel de protección ambiental previamente alcanzado por el Estado. Aunque la Constitución de 2008 reconoce a la naturaleza como sujeto de derechos y consagra la progresividad y la prohibición de regresividad, persiste una tensión entre dicho reconocimiento formal y determinadas decisiones normativas que podrían implicar un retroceso en la tutela ambiental. El problema jurídico que se aborda consiste en establecer si este principio constituye una norma vinculante y justiciable o una mera declaración programática carente de eficacia práctica. El objetivo principal es determinar el alcance normativo y la operatividad real del principio en el ordenamiento ecuatoriano. Para ello se emplea un enfoque cualitativo y un método dogmático-jurídico, mediante el análisis exegético y sistemático de la Constitución, el Código Orgánico del Ambiente, los instrumentos internacionales y la jurisprudencia de la Corte Constitucional. El estudio se circunscribe al ordenamiento jurídico interno ecuatoriano y a su desarrollo jurisprudencial, y concluye que el principio constituye una norma vinculante y justiciable cuya eficacia, sin embargo, permanece condicionada a la activación del control jurisdiccional frente a los desarrollos normativos regresivos.

PALABRAS CLAVE

No regresión ambiental; progresividad de los derechos; derechos de la naturaleza; derecho ambiental ecuatoriano; control de constitucionalidad.

ABSTRACT

This paper analyzes the principle of environmental non-regression within the Ecuadorian legal framework, understood as the prohibition against unjustifiably reducing the level of environmental protection previously achieved by the State. Although the 2008 Constitution recognizes nature as a subject of rights and enshrines both progressivity and the prohibition of regressive measures, a persistent tension remains between this formal recognition and certain normative decisions that may entail a setback in environmental protection. The legal problem addressed is whether this principle constitutes a binding and justiciable norm or a merely programmatic declaration lacking practical effectiveness. The main objective is to determine the normative scope and actual operativity of the principle within the Ecuadorian legal system. To that end, a qualitative approach and a legal-dogmatic method are employed, through the exegetical and systematic analysis of the Constitution, the Organic Code of the Environment, international instruments and the case law of the Constitutional Court. The study concludes that the principle constitutes a binding and justiciable norm whose effectiveness, however, remains conditioned upon the activation of judicial review against regressive normative developments.

KEYWORDS

Environmental non-regression; progressivity of rights; rights of nature; Ecuadorian environmental law; constitutional review.

ABREVIATURAS Y NOMENCLATURAS

Abreviaturas

COA	Código Orgánico del Ambiente (Registro Oficial Suplemento 983 del 12 de abril de 2017)
Corte IDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
CRE	Constitución de la República del Ecuador (Registro Oficial 449 del 20 de octubre de 2008)
OC	Opinión Consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos
SCC	Sentencia de la Corte Constitucional del Ecuador
UICN	Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza

Nomenclaturas

Acuerdo de Escazú	Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, del 4 de marzo de 2018
Caso La Oroya	Corte IDH, Caso Habitantes de La Oroya vs. Perú, sentencia del 27 de noviembre de 2023

Caso Los Cedros	Sentencia de la Corte Constitucional 1149-19-JP/21, del 10 de noviembre de 2021
Caso Manglares	Sentencia de la Corte Constitucional 22-18-IN/21, del 8 de septiembre de 2021

EL PRINCIPIO DE "NO REGRESIÓN AMBIENTAL" EN EL MARCO NORMATIVO ECUATORIANO: ¿MITO O REALIDAD?

1. Fundamentación teórica del principio de no regresión ambiental

1.1. Origen y desarrollo del principio

El principio de no regresión ambiental es una construcción relativamente reciente del derecho ambiental, disciplina caracterizada por su finalidad protectora del equilibrio ecológico y de la salud pública. Su formulación más influyente se debe al jurista francés Michel Prieur, quien sostuvo que, en materia ambiental, los retrocesos normativos resultan inadmisibles porque erosionan los avances acumulados en la protección del entorno; de ahí que un derecho ambiental coherente con sus fines deba ser, necesariamente, un derecho que progresa y no que retrocede[1]. El propio Prieur advierte, sin embargo, que la regresión ambiental suele producirse de manera silenciosa e insidiosa, lo que la torna particularmente peligrosa.

El principio adquirió notoriedad internacional en el marco de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río+20, 2012), en cuyos trabajos preparatorios se propuso su consagración como principio rector del derecho ambiental global. Sus raíces se entrelazan, además, con el principio 15 de la Declaración de Río de 1992 —que recoge el criterio de precaución— y con la idea de equidad intergeneracional. En el ámbito iberoamericano, la figura ha sido sistematizada por autores como Mario Peña Chacón, quien ha precisado su contenido, alcance y límites

[1] PRIEUR, Michel, *El nuevo principio de no regresión en derecho ambiental*, discurso de investidura como doctor honoris causa, Universidad de Zaragoza, 2011.

y ha propuesto un test de regresividad ambiental como herramienta de control[2], así como por la doctrina argentina, que ha contribuido a su recepción regional.

1.2. Concepto y naturaleza jurídica

En su acepción más extendida, el principio de no regresión ambiental prohíbe que el Estado reduzca de manera injustificada el nivel de protección ambiental ya alcanzado mediante la legislación, la reglamentación o las políticas públicas. Su objeto es preservar lo conquistado: opera como un límite frente a las modificaciones normativas que disminuyan los estándares vigentes. Conviene subrayar que no se trata de un principio absoluto. El mismo Prieur reconoce que no cabe postular una no regresión absoluta, pues el ordenamiento debe conservar cierta capacidad de adaptación; lo que se proscribe es el retroceso carente de justificación suficiente.

Respecto de su naturaleza jurídica, la doctrina discute si la no regresión ambiental constituye un principio autónomo, un subprincipio derivado de la progresividad o un criterio interpretativo. En el caso ecuatoriano, la cuestión adquiere un perfil propio: aunque la Constitución no reconoce expresamente la denominación 'principio de no regresión ambiental', su artículo 11 numeral 8 declara inconstitucional toda acción u omisión de carácter regresivo que disminuya, menoscabe o anule injustificadamente el ejercicio de los derechos. Así, el principio encuentra su fundamento en la aplicación de esta prohibición general de regresividad al dominio específico del derecho ambiental, lo que le confiere fuerza normativa y le permite actuar como parámetro de control de

[2]PEÑA CHACÓN, Mario, *El principio de no regresión ambiental en Iberoamérica*, UICN, 2015.

constitucionalidad, distinguiéndose así de una mera directriz programática. Esta construcción interpretativa, leída sistemáticamente con los derechos de la naturaleza y el criterio in dubio pro natura, dota al principio de eficacia jurídica concreta.

1.3. Delimitación frente a figuras afines

El desarrollo riguroso del tema exige diferenciar cuatro nociones que, aunque vinculadas, operan en planos distintos. La progresividad de los derechos impone al Estado una obligación positiva de avance gradual hacia su plena realización. La prohibición de regresividad constituye su reverso y veda los retrocesos injustificados en el nivel de tutela alcanzado. Los derechos de la naturaleza, reconocidos a esta como sujeto, identifican el objeto sustantivo de protección[3]. Y el principio de no regresión ambiental representa la proyección específica de la prohibición de regresividad sobre el derecho ambiental.

Esta delimitación evita superposiciones conceptuales y permite situar correctamente el problema: la no regresión ambiental no se confunde con los principios de prevención o de precaución —orientados a evitar daños futuros—, sino que protege el estándar normativo previamente consolidado. A ello se suma el criterio hermenéutico in dubio pro natura, conforme al cual, en caso de duda sobre el alcance de las disposiciones ambientales, debe preferirse la interpretación más favorable a la protección de la naturaleza[4], criterio que refuerza la operatividad de la no regresión.

[3]Arts. 10 y 71 a 74 CRE.
[4]Art. 395 (4) CRE.

1.4. Fundamento en el derecho internacional y comparado

El principio encuentra apoyo en el derecho internacional de los derechos humanos. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales consagra el deber de desarrollo progresivo[5], del que la doctrina deriva la correlativa prohibición de retroceso, reiterada en el Protocolo de San Salvador y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos[6]. En el ámbito interamericano, la Opinión Consultiva OC-23/17 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos reconoció el derecho al medio ambiente sano como derecho autónomo, que protege los componentes del ambiente —bosques, ríos, mares— como intereses jurídicos en sí mismos, aun en ausencia de certeza sobre un riesgo individualizado[7].

En el plano comparado, la experiencia más consolidada corresponde a Costa Rica, cuya Sala Constitucional ha desarrollado de forma destacada el principio, y a la tradición europea que inspiró Prieur. La transición desde la protección del ambiente hacia el reconocimiento de derechos a la naturaleza ha sido analizada como un rasgo distintivo del constitucionalismo latinoamericano[8]. El Ecuador ocupa en este panorama una posición singular, pues ancla la no regresión no solo en el derecho a un ambiente sano,

[5]Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 16 de diciembre de 1966, art. 2 (1).
[6]Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador), 17 de noviembre de 1988, art. 1; Convención Americana sobre Derechos Humanos, 22 de noviembre de 1969, art. 26.
[7]Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-23/17, 15 de noviembre de 2017,
[8]BORRÀS, Susana, "New Transitions from Human Rights to the Environment to the Rights of Nature", en *Transnational Environmental Law*, vol. 5, n.º 1, 2016, pp. 113-143.

sino también en los derechos de la naturaleza, lo que amplía el espectro de protección frente a eventuales retrocesos.

2. La recepción del principio en el ordenamiento jurídico ecuatoriano

2.1. El anclaje constitucional

La Constitución de 2008 ofrece un sustento normativo robusto para la no regresión ambiental. El eje es el artículo 11 (8), que, junto con la progresividad, declara inconstitucional toda medida regresiva injustificada. A ello se añaden los preceptos que reconocen a la naturaleza como sujeto de derechos y los principios ambientales del régimen del buen vivir, entre ellos el criterio in dubio pro natura, el principio de precaución[9] y la protección reforzada de ecosistemas frágiles y del suelo. Estas disposiciones conforman un bloque que, leído sistemáticamente, dota al principio de no regresión de fundamento constitucional directo.

Refuerza esta lectura el deber estatal de adecuación normativa: los órganos con potestad normativa están obligados a ajustar la legislación a los derechos constitucionales, sin que la reforma legal o reglamentaria pueda atentar contra los derechos reconocidos. De este modo, la regresión injustificada no solo contraviene una directriz de política pública, sino que compromete la validez constitucional de la norma que la introduce.

2.2. El Código Orgánico del Ambiente como desarrollo legislativo

El Código Orgánico del Ambiente, publicado en el Registro Oficial en 2017[10], constituye el principal cuerpo legal de desarrollo de las garantías ambientales

[9]Art. 396 CRE.
[10]Código Orgánico del Ambiente, 12 de abril de 2017 (Registro Oficial Suplemento 983 del 12 de abril de 2017) (en adelante, COA).

constitucionales. Unificó una legislación previamente dispersa y recogió principios ambientales relevantes, con la pretensión de articular un régimen sistemático de protección. Su expedición fue presentada como un avance en la consolidación del derecho ambiental ecuatoriano.

No obstante, la valoración del COA dista de ser pacífica. Diversos sectores doctrinales y organizaciones de la sociedad civil han sostenido que, junto a sus aportes, el Código incorporó disposiciones susceptibles de flexibilizar estándares de protección previamente vigentes. Esta tensión, lejos de ser meramente teórica, se trasladó al control abstracto de constitucionalidad, lo que permite examinar el problema a la luz de pronunciamientos concretos.

2.3. El debate sobre la flexibilización de los estándares de protección

El núcleo crítico del análisis se concentra en determinadas disposiciones del COA cuestionadas por su potencial efecto regresivo. Organizaciones ambientalistas presentaron una acción pública de inconstitucionalidad contra varias normas del Código y de su reglamento, alegando precisamente la vulneración de los principios de desarrollo progresivo y de no regresividad, así como de los derechos de la naturaleza[11]. Entre las disposiciones impugnadas figuraban la autorización de otras actividades productivas o de infraestructura en ecosistemas de manglar, la regulación de los monocultivos y la reducción de la consulta ambiental a un mero deber de informar[12].

[11]Sentencia de la Corte Constitucional, 8 de septiembre de 2021 (22-18-IN/21, ponente: Ramiro Ávila Santamaría) (en adelante, caso Manglares).
[12]Arts. 104 (7), 121 y 184 COA.

El reproche de fondo es que la indeterminación de ciertas habilitaciones —en particular, la fórmula abierta de otras actividades productivas— podía operar como una vía para degradar el nivel de protección, al permitir intervenciones no suficientemente delimitadas en zonas especialmente protegidas. El análisis crítico de estas cláusulas, contrastadas con el estándar constitucional y con la jurisprudencia que se examina en el apartado siguiente, constituye el terreno donde se juega la pregunta central de esta investigación.

3. El tratamiento jurisprudencial de la Corte Constitucional del Ecuador

3.1. La progresividad y la no regresividad como parámetros de control

La Corte Constitucional ha empleado el artículo 11 (8) como un auténtico parámetro de control, y no como un enunciado retórico. En distintos ámbitos ha declarado la inconstitucionalidad de normas por su carácter regresivo, lo que confirma que la prohibición de regresividad es justiciable y produce consecuencias jurídicas. Trasladada esta doctrina al campo ambiental, la jurisprudencia más reciente ha precisado el contenido del principio y su articulación con los derechos de la naturaleza, configurando una línea de especial relevancia para el objeto de estudio.

3.2. Los derechos de la naturaleza frente a la regresión: las líneas Manglares y Los Cedros

En el caso Manglares, la Corte resolvió la acción pública de inconstitucionalidad contra el COA reconociendo a los ecosistemas de manglar como titulares de los derechos de la naturaleza y declarando la inconstitucionalidad de la frase *otras actividades productivas* del artículo 104 (7) por afectar la seguridad jurídica debido a su indeterminación. Asimismo, declaró inconstitucional el artículo 121 por contrariar la conservación del suelo, y condicionó la validez del artículo 184 a que la consulta ambiental se interprete conforme a la Constitución y al Acuerdo de Escazú. Esta decisión es central para la investigación porque emplea la cláusula de regresividad del artículo 11 (8) como parámetro de control abstracto de constitucionalidad aplicado a normas ambientales. Sin embargo, debe precisarse que la Corte no establece

expresamente una 'presunción de inconstitucionalidad' de las medidas regresivas ni formula explícitamente una 'inversión de la carga de justificación', sino que aplica el escrutinio de regresividad sobre las disposiciones atacadas. Estos criterios operativos, cuya sistematización se atribuye a la doctrina especializada (particularmente a Mario Peña Chacón), se derivan de una lectura interpretativa de la jurisprudencia constitucional, pero no constituyen reglas expresamente enunciadas por el tribunal.

Con todo, la propia Corte introdujo un matiz decisivo: los derechos de la naturaleza del manglar no son absolutos y el ecosistema no es intocable, de modo que se admiten actividades de subsistencia o que no generen consecuencias negativas para el ecosistema[13]. Este criterio resulta esencial para delimitar cuándo una medida es regresiva y cuándo, en cambio, una intervención puede considerarse constitucionalmente justificada.

La línea se consolidó en el caso Los Cedros, donde la Corte tuteló los derechos de la naturaleza de un bosque protector, aplicó el principio de precaución y dejó sin efecto el registro ambiental otorgado para actividad minera. El tribunal subrayó que toda actividad que aproveche recursos naturales debe observar los parámetros constitucionales e internacionales. Respecto de la no regresión ambiental específicamente, la decisión refuerza la obligación estatal de mantener y respetar los estándares de protección alcanzados —en este caso, la condición de bosque protector y sus derechos inherentes—, operando como límite frente a autorizaciones que los

[13]SCC (22-18-IN/21 del 8 de septiembre de 2021), párr. 62.

contradigan. La jurisprudencia posterior sobre los ríos Aquepi y Monjas reafirmó la condición de la naturaleza como sujeto de derechos en distintos ecosistemas, expandiendo la operatividad de estos estándares.

3.3. Criterios para identificar una medida regresiva y su eventual justificación

De la doctrina y de la jurisprudencia examinadas pueden extraerse criterios para identificar una medida regresiva. En el plano de la identificación, el punto de partida es la comparación entre el nivel de protección anterior y el posterior a la norma cuestionada: existe regresión cuando se reducen, debilitan o suprimen estándares previamente vigentes. Respecto de la indeterminación normativa, debe aclararse que en el caso Manglares, la Corte fundamentó la censura de la fórmula *otras actividades productivas* principalmente en la violación de la seguridad jurídica y la claridad normativa derivada del principio de legalidad, más que en una configuración de regresión ambiental stricto sensu. Sin embargo, la indeterminación normativa que habilita intervenciones no delimitadas puede comportar un retroceso fáctico en la protección alcanzada, si la amplitud de la habilitación abre espacios para degradación de estándares. Este aspecto requiere demostración concreta en cada caso, considerando si la fórmula abierta efectivamente reduce, disminuye o menoscaba la tutela precedente. La doctrina ha sistematizado este análisis mediante un test de regresividad ambiental, aunque con énfasis variable sobre el peso de cada elemento.

En el plano de la justificación, conviene recordar que el texto constitucional no proscribe toda regresión, sino la que disminuye los derechos injustificadamente. La

clave reside, por tanto, en la justificación. De la jurisprudencia se desprende un escrutinio reforzado: las medidas regresivas se presumen contrarias a la Constitución y corresponde al Estado demostrar su justificación, acreditando un fin legítimo, la proporcionalidad de la medida y, en su caso, que el estándar de protección no se ve efectivamente disminuido. El matiz del caso Manglares —según el cual los derechos de la naturaleza no son absolutos— habilita intervenciones de subsistencia o inocuas, pero no autoriza la degradación de los estándares; el criterio in dubio pro natura inclina la ponderación hacia la protección[14].

3.4. El contraste con el ámbito interamericano y comparado

El examen interamericano refuerza estas conclusiones en varios aspectos. La Opinión Consultiva OC-23/17 de 2017 reconoció el derecho autónomo al medio ambiente sano como un derecho humano con titulares individuales y colectivos, protegiendo los componentes del ambiente —bosques, ríos, mares— como intereses jurídicos en sí mismos. De este reconocimiento se derivaron obligaciones estatales de procedimiento —acceso a la información, participación pública, acceso a la justicia en asuntos ambientales—, que operan como un piso de protección difícilmente compatible con retrocesos internos. El Acuerdo de Escazú, empleado por la Corte Constitucional como parámetro interpretativo en el caso Manglares, refuerza ese umbral en materia de participación y consulta ambiental, estableciendo estándares detallados sobre aviso

[14]PRIEUR, *El nuevo principio de no regresión en derecho ambiental*.

previo, consulta de buena fe y documentación accesible, que fijan un nivel mínimo de participación del cual los Estados no pueden retroceder.

El contraste con la experiencia comparada revela la singularidad ecuatoriana y ofrece lecciones valiosas. En Costa Rica, la Sala Constitucional ha desarrollado el principio de forma prolífica y con amplio reconocimiento regional. Casos como Parque Nacional Marino Ballena y las decisiones sobre recurso de habeas corpus ambiental en favor de cuerpos de agua han construido la proposición de que el retroceso ambiental es inconstitucional incluso cuando no afecte derechos humanos individuales, sino por sí mismo. La jurisprudencia costarricense enfatiza que el derecho a un ambiente sano genera para el Estado una obligación positiva de no degradación, cuya violación es justiciable ante la Sala Constitucional. En Argentina, la Corte Suprema ha desarrollado líneas similares, empleando expresamente la prohibición de regresión ambiental en casos como la sentencia sobre la Ley de Humedales. La tradición argentina ha sistematizado la propuesta de Mario Peña Chacón sobre el test de regresividad, contribuyendo a su recepción regional como herramienta operativa.

La protección frente a la regresión se construye en Ecuador sobre un doble fundamento: el derecho a un ambiente sano y los derechos de la naturaleza. Esta arquitectura es más robusta que la costarricense, que se ancla principalmente en el derecho individual al ambiente sano, pero enfrenta el mismo desafío que la costarricense y la argentina: transformar la proclamación jurídica en práctica institucional consistente. La singularidad ecuatoriana radica en el reconocimiento de la naturaleza como sujeto de derechos, lo que amplía el objeto de protección y la base para la no regresión. Sin

embargo, determinar si esa arquitectura institucional más ambiciosa se traduce en una garantía efectiva operacionalmente o permanece parcialmente en el plano declarativo es la cuestión que esta investigación ha planteado. El resultado sugiere que Ecuador posee un marco jurídico más declarativo que el de Costa Rica en cuanto al reconocimiento del principio, pero afronta desafíos similares en su materialización: activación principalmente reactiva, omisiones legislativas toleradas, y reincidencia de desarrollos regresivos que requieren corrección judicial.

4. ¿Mito o realidad? La operatividad del principio de no regresión ambiental a examen

Los apartados precedentes han descrito el contenido del principio, su recepción normativa y su desarrollo jurisprudencial. Corresponde ahora confrontar esos hallazgos con la pregunta que da título a esta investigación. El balance no admite una respuesta unívoca: el ordenamiento ecuatoriano exhibe, de manera simultánea, elementos que acreditan la realidad jurídica del principio y dinámicas institucionales que alimentan su dimensión de mito. La discusión que sigue ordena ambos planos y propone, a partir de su contraste, una fórmula de síntesis.

4.1. La dimensión de realidad: una norma vinculante y justiciable

El primer plano del balance obliga a reconocer que la no regresión ambiental reúne, en el Ecuador, los atributos que la teoría del derecho exige de una norma jurídica plena. Su fundamento no reposa en enunciados programáticos dispersos, sino en un precepto constitucional que sanciona con inconstitucionalidad la medida regresiva injustificada y en el deber correlativo de adecuación normativa que pesa sobre todo órgano con potestad de dictar normas[15]. A ello se suma el reconocimiento de la naturaleza como sujeto de derechos, que amplía el objeto protegido frente al retroceso, y un bloque de instrumentos internacionales que fija un piso de protección difícilmente reversible. En el plano de la validez, por tanto, el principio no es una aspiración: es derecho positivo vigente.

[15]Arts. 11 (8) y 84 CRE.

El segundo elemento de realidad es su justiciabilidad, que dejó de ser una hipótesis doctrinal para convertirse en práctica verificable. En el caso Manglares, la Corte Constitucional no se limitó a invocar el principio de manera retórica: expulsó del ordenamiento la fórmula abierta del artículo 104 (7) del COA, declaró inconstitucional su artículo 121 y condicionó la validez de la consulta ambiental del artículo 184 a una interpretación conforme con la Constitución y el Acuerdo de Escazú[16]. Que las normas censuradas pertenecieran precisamente al Código llamado a desarrollar las garantías ambientales demuestra que el control de regresividad alcanza incluso al desarrollo legislativo de mayor jerarquía en la materia. La línea se afianzó en Los Cedros, donde la aplicación del principio de precaución dejó sin efecto autorizaciones mineras y reafirmó la obligación estatal de producir normas y políticas respetuosas de la protección alcanzada[17].

En el caso Habitantes de La Oroya vs. Perú, la Corte Interamericana de Derechos Humanos condenó a un Estado por primera vez en sede contenciosa por incumplir su obligación de desarrollo progresivo del derecho al medio ambiente sano a causa de una medida regresiva: la flexibilización, en 2017, de los estándares de calidad del aire que el propio Estado había fijado en un nivel más protector. La sentencia establece que las medidas regresivas se admiten solo excepcionalmente y bajo una carga de justificación plena que corresponde al Estado demostrar. Para el Ecuador, sujeto al control de convencionalidad, este precedente interamericano proporciona un estándar

[16]SCC (22-18-IN/21 del 8 de septiembre de 2021).
[17]SCC (1149-19-JP/21 del 10 de noviembre de 2021), párr. 247.

jurisprudencial de obligatorio acatamiento conforme al Pacto de San José. Sin embargo, debe recordarse que la aplicabilidad de criterios desarrollados para otro Estado requiere adaptar su análisis al contexto normativo ecuatoriano específico, considerando las particularidades del ordenamiento constitucional del país. La obligatoriedad del estándar interamericano es clara; su específica materialización en derecho interno depende de cómo la Corte Constitucional ecuatoriana reciba y contextualice estos criterios.

4.2. La dimensión de mito: la persistencia de dinámicas regresivas

El plano opuesto del balance comienza con una paradoja de origen. El COA, cuerpo legal destinado a desarrollar el mandato constitucional de protección, fue a la vez el vehículo de las cláusulas que la Corte terminó declarando inconstitucionales[18]. El episodio confirma la advertencia de Prieur sobre el carácter silencioso e insidioso de la regresión ambiental: el retroceso no se presentó como derogación frontal de estándares, sino bajo fórmulas abiertas e indeterminadas que habilitaban intervenciones difusas en ecosistemas protegidos[19]. Importa subrayar, además, la dimensión temporal del problema: la vigencia formal del principio no impidió la aprobación de la norma regresiva en 2017; solo permitió corregirla en 2021. Durante ese intervalo, el estándar rebajado produjo efectos jurídicos y materiales que ninguna declaratoria posterior restituye por completo.

[18]Arts. 104 (7), 121 y 184 COA.
[19]PRIEUR, *El nuevo principio de no regresión en derecho ambiental*.

La dinámica regresiva tampoco se agotó con aquella corrección. En 2023, el Decreto Ejecutivo 754 reformó el reglamento al COA para regular, por vía infralegal, los elementos sustanciales de la consulta ambiental —sujetos consultantes y consultados, plazos, criterios de valoración y de objeción—, materia que la Constitución reserva a la ley orgánica. La Corte Constitucional declaró su inconstitucionalidad por la forma, por transgredir el principio de reserva de ley. La decisión relevante es que la Corte empleó como fundamento jurídico la violación del principio de reserva de ley, derivado de la garantía de seguridad jurídica y la supremacía de la ley. Debe diferenciarse claramente este fundamento (competencia y jerarquía normativa) de una afirmación de que el Decreto comporta per se una regresión ambiental. Dicho esto, la reserva de ley funciona como una garantía indirecta de no regresión, pues sustrae del arbitrio reglamentario la definición de los estándares de participación ambiental, evitando que modificaciones unilaterales del ejecutivo degraden los niveles de consulta. Con todo, la protección llegó nuevamente por reacción jurisdiccional y no por autocontención del poder público; y los efectos diferidos de la sentencia mantuvieron aplicable la norma viciada hasta la definitiva expedición de la ley correspondiente, suspendiendo así el nivel de tutela a merced de los tiempos legislativos.

El episodio del Decreto 754 pone de relieve, además, una modalidad de regresión menos visible que la reforma expresa: la omisión. El texto constitucional declara inconstitucional tanto la acción como la omisión de carácter regresivo. En el caso de la consulta ambiental, la inercia legislativa explica que una materia sujeta a reserva de ley orgánica haya permanecido, durante años, librada a la regulación reglamentaria.

Mientras la ley de consulta ambiental no se expida con los estándares exigidos, el nivel de protección de la participación en materia ambiental descansa sobre bases normativas provisionales, expuestas a modificaciones unilaterales del ejecutivo. Debe aclararse que la omisión no constituye por sí misma una medida regresiva en sentido estricto, pues la regresión requiere la existencia de un nivel de protección previamente alcanzado que sea reducido, disminuido o menoscabado. Sin embargo, la omisión legislativa funciona como condición de posibilidad de la regresión: al mantener sin regulación orgánica un derecho de participación constitucional, deja abierta la puerta para que la regulación reglamentaria lo reduzca o flexibilice. La omisión no regresa directamente, pero habilita el retroceso posterior.

La doctrina comparada ha descrito con precisión esta brecha. Al examinar el constitucionalismo ambiental ecuatoriano, se ha sostenido que los derechos de la naturaleza se sitúan en un punto intermedio entre la retórica y la realidad, pues su reconocimiento pionero convive con una práctica institucional que privilegia el aprovechamiento intensivo de los recursos[20]. En una línea semejante, el giro biocéntrico de la Constitución de 2008 ha sido leído como una transformación conceptual profunda que, sin embargo, no ha desmontado la matriz económica que presiona sobre los ecosistemas[21]. Trasladado al objeto de esta investigación, el diagnóstico revela que el déficit no es normativo sino de internalización: ni el legislador

[20]KOTZÉ, Louis J. y VILLAVICENCIO CALZADILLA, Paola, "Somewhere between Rhetoric and Reality: Environmental Constitutionalism and the Rights of Nature in Ecuador" en *Transnational Environmental Law*, vol. 6, No. 3, 2017, pp. 401-433.
[21]GUDYNAS, Eduardo, "La ecología política del giro biocéntrico en la nueva Constitución de Ecuador" en *Revista de Estudios Sociales*, No. 32, 2009, pp. 34-47.

ni el ejecutivo han incorporado el examen de regresividad como control preventivo de sus propias decisiones, de modo que la carga de activar la garantía recae sobre organizaciones sociales, comunidades y accionantes particulares, con los costos y las demoras que el litigio constitucional supone.

4.3. Balance: una realidad normativa de eficacia condicionada

El contraste entre ambos planos permite ordenar la respuesta en tres niveles. En el nivel de la validez, el principio es una realidad incontestable: cuenta con anclaje constitucional expreso en el artículo 11 (8) de la CRE, desarrollo legal en el COA e instrumentos internacionales que lo respaldan. En el nivel de la aplicación jurisdiccional, la realidad también se verifica: la Corte Constitucional ha identificado elementos para examinar la regresividad —como la comparación de estándares, la relevancia de la indeterminación normativa, y la exigencia de que el Estado justifique medidas que reducen la protección—. Estos elementos, sistematizados en la literatura especializada bajo la forma de un test de regresividad (particularmente en la propuesta de Mario Peña Chacón), derivan de una lectura interpretativa de la jurisprudencia ecuatoriana, del estándar interamericano fijado en la OC-23/17 y del precedente de La Oroya. Es importante distinguir entre lo que la Corte Constitucional ecuatoriana ha establecido expresamente en sus fallos, lo que el derecho interamericano prescribe como obligación de los Estados, y la sistematización doctrinal de esos criterios en un test operativo. Es en el tercer nivel, el de la internalización político-institucional, donde anida el mito: los órganos que producen las normas continúan generando, con

regularidad, desarrollos potencialmente regresivos que solo el control posterior consigue depurar.

La pregunta de investigación admite, entonces, una respuesta matizada pero firme. El principio de no regresión ambiental no es un mito en sentido estricto, porque posee fuerza normativa, contenido exigible y una jurisprudencia que lo aplica con consecuencias reales. Tampoco es, sin embargo, una realidad consumada, porque su eficacia opera predominantemente como correctivo posterior y no como límite previo a la producción normativa. Puede formularse así: se trata de una garantía jurídica real, de eficacia condicionada a la activación del control constitucional. Mientras esa condición subsista, la distancia entre el texto y la práctica seguirá siendo el espacio donde la regresión, silenciosa, encuentra oportunidad.

Conclusiones

En primer lugar, se podría concluir que el principio de no regresión ambiental cuenta en el Ecuador con un fundamento normativo directo y no meramente inferido. La prohibición constitucional de las medidas regresivas injustificadas, articulada con los derechos de la naturaleza, con el criterio in dubio pro natura y con el bloque interamericano, lo configura como norma vinculante y justiciable. La hipótesis del enunciado puramente simbólico queda descartada en el plano de la validez: el debate sobre la naturaleza como titular de derechos, lejos de ser una declaración ornamental, suministra al principio un objeto de protección reforzado[22].

En segundo lugar, se puede afirmar que el examen del COA corrobora la lectura crítica que orientó esta investigación. El principal instrumento de desarrollo legislativo del derecho ambiental ecuatoriano fue, simultáneamente, el vehículo de disposiciones regresivas que debieron ser expulsadas o reconducidas por la Corte Constitucional. Esta ambivalencia —desarrollo y retroceso en un mismo cuerpo legal— constituye la evidencia más elocuente de la tensión entre el reconocimiento formal del principio y la práctica normativa del Estado.

Por otro lado, la jurisprudencia constitucional ha dotado al principio de un contenido operativo verificable: la comparación entre el nivel de protección anterior y el posterior, la censura de la indeterminación normativa como forma de regresión, la

[22]ACOSTA, Alberto y MARTÍNEZ, Esperanza (comps.), *La naturaleza con derechos: de la filosofía a la política*, 2011, *passim*.

presunción de inconstitucionalidad de la medida regresiva con la consiguiente carga estatal de justificación y el matiz de que los derechos de la naturaleza no son absolutos. El estándar interamericano, consolidado en la Opinión Consultiva OC-23/17 y en la condena del caso La Oroya, refuerza ese contenido y lo hace exigible también por la vía del control de convencionalidad.

Por último y en respuesta al problema planteado, el principio de no regresión ambiental es una realidad normativa de eficacia condicionada. Es real en cuanto a su validez y a su aplicación jurisdiccional; conserva rasgos de mito en cuanto a su internalización por los órganos productores de normas, que reinciden en desarrollos regresivos —legales y reglamentarios— cuya depuración depende de la iniciativa de la sociedad civil y de los tiempos del litigio constitucional. La garantía existe; su funcionamiento, sin embargo, es reactivo antes que preventivo.

Sobre esa base, se formulan tres recomendaciones que buscan fortalecer la operatividad del principio:

En primer lugar, la expedición de la ley orgánica que regule la consulta ambiental conforme a los estándares fijados por la Corte Constitucional en el caso Manglares y por el Acuerdo de Escazú. Esta ley debe establecer con claridad los sujetos consultantes y consultados, los plazos razonables, los criterios de valoración de objeciones y el carácter vinculante de la consulta en asuntos que afecten a la naturaleza. De este modo, la participación dejaría de depender de reglamentos cuya constitucionalidad puede ser cuestionada (como ocurrió con el Decreto 754) y se anclaría en un piso normativo de

jerarquía orgánica. Esta recomendación se funda en la necesidad de eliminar la omisión legislativa que abre espacio a la regresión mediante regulación reglamentaria.

En segundo lugar, la incorporación del test de regresividad ambiental como examen preventivo en la elaboración de normas ambientales. Los órganos legislativos y ejecutivos deberían obligarse a incluir, en los informes de impacto normativo previos a la aprobación de leyes, reglamentos o decretos en materia ambiental, un análisis explícito de si la medida disminuye, menoscaba o anula los estándares de protección previamente alcanzados. Este mecanismo requeriría identificar el nivel de protección existente, demostrar la ausencia de retroceso o, en su caso, acreditar la justificación de una medida regresiva excepcional. Aunque tal examen no ha sido expresamente mandatado por la Corte Constitucional, se deriva de la lectura sistemática de su jurisprudencia (especialmente de Manglares) y del estándar interamericano. Su implementación transformaría el control de regresividad de un mecanismo reactivo (litigio posterior) a uno preventivo (evaluación previa).

En tercer lugar, la consolidación, en el control abstracto de constitucionalidad, de criterios claros sobre la inversión de la carga argumentativa cuando se cuestione la regresividad de una norma ambiental. La jurisprudencia ecuatoriana ha empleado un escrutinio reforzado en materia ambiental; resulta conveniente precisar que, en el contexto de medidas que potencialmente reducen estándares de protección, corresponde principalmente al Estado demostrar la justificación constitucional de la medida, sin que baste la alegación abstracta de interés público. Esta precisión

doctrinaria, aunque no constituye un mandato expreso de la Corte, es coherente con los principios de precaución e in dubio pro natura que la jurisprudencia ha reconocido.

Como líneas de investigación futura se sugiere el estudio de la regresividad en materia climática, donde el principio de no regresión enfrentará el desafío de compromisos internacionales con cronogramas vinculantes, y el seguimiento del grado de cumplimiento de las sentencias estructurales en materia ambiental, especialmente respecto de la expedición de la ley de consulta y de las políticas de protección de ecosistemas. Estos ámbitos someterán a prueba nueva la operatividad del principio en contextos de tensión normativa y de presión económica intensificada.

Bibliografía

Fuentes normativas

Constitución de la República del Ecuador (Registro Oficial 449 del 20 de octubre de 2008).

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 16 de diciembre de 1966.

Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador), 17 de noviembre de 1988.

Convención Americana sobre Derechos Humanos, 22 de noviembre de 1969.

Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (Acuerdo de Escazú), 4 de marzo de 2018.

Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, 14 de junio de 1992.

Código Orgánico del Ambiente (Registro Oficial Suplemento 983 del 12 de abril de 2017).

Jurisprudencia

Sentencia de la Corte Constitucional, 8 de septiembre de 2021 (22-18-IN/21, ponente: Ramiro Ávila Santamaría).

Sentencia de la Corte Constitucional, 10 de noviembre de 2021 (1149-19-JP/21, ponente: Agustín Grijalva Jiménez).

Sentencia de la Corte Constitucional, 15 de diciembre de 2021 (1185-20-JP/21, ponente: Ramiro Ávila Santamaría).

Sentencia de la Corte Constitucional, 19 de enero de 2022 (2167-21-EP/22, ponente: Ramiro Ávila Santamaría).

Sentencia de la Corte Constitucional, 9 de noviembre de 2023 (51-23-IN/23, ponente: Alejandra Cárdenas Reyes).

Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-23/17, 15 de noviembre de 2017.

Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso *Habitantes de La Oroya vs. Perú* (excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas), sentencia del 27 de noviembre de 2023.

Doctrina

ACOSTA, Alberto y MARTÍNEZ, Esperanza (comps.), *La naturaleza con derechos: de la filosofía a la política*, Abya-Yala, 2011, Quito.

BORRÀS, Susana, "New Transitions from Human Rights to the Environment to the Rights of Nature", en *Transnational Environmental Law*, vol. 5, n.º 1, 2016, pp. 113-143.

CAFFERATTA, Néstor A., "Nuevos principios del derecho ambiental" en *La Ley*, 2020, cita online AR/DOC/3533/2020.

GUDYNAS, Eduardo, "La ecología política del giro biocéntrico en la nueva Constitución de Ecuador" en *Revista de Estudios Sociales*, No. 32, 2009, pp. 34-47.

KOTZÉ, Louis J. y VILLAVICENCIO CALZADILLA, Paola, "Somewhere between Rhetoric and Reality: Environmental Constitutionalism and the Rights of Nature in Ecuador" en *Transnational Environmental Law*, vol. 6, No. 3, 2017, pp. 401-433.

PEÑA CHACÓN, Mario, *El principio de no regresión ambiental en Iberoamérica*, UICN, 2015.

PRIEUR, Michel, *El nuevo principio de no regresión en derecho ambiental*, Universidad de Zaragoza, 2011.