

UNIVERSIDAD SAN FRANCISCO DE QUITO USFQ

Colegio de Jurisprudencia

**Estudio regulatorio de los contenidos mínimos de la
consulta ambiental. Propuesta para Ecuador.**

Andrea Nicole Hidalgo Aguilar

Jurisprudencia

Trabajo de fin de carrera presentado como requisito para la
obtención del título de Abogada.

Quito, 19 de abril de 2024.

© DERECHOS DE AUTOR

Por medio del presente documento certifico que he leído todas las Políticas y Manuales de la Universidad San Francisco de Quito USFQ, incluyendo la Política de Propiedad Intelectual USFQ, y estoy de acuerdo con su contenido, por lo que los derechos de propiedad intelectual del presente trabajo quedan sujetos a lo dispuesto en esas Políticas.

Asimismo, autorizo a la USFQ para que realice la digitalización y publicación de este trabajo en el repositorio virtual, de conformidad a lo dispuesto en la Ley Orgánica de Educación Superior del Ecuador.

Nombres y apellidos: Andrea Nicole Hidalgo Aguilar

Código: 00211620

Cédula de identidad: 1723183735

Lugar y Fecha: Quito, 19 de abril de 2024

ACLARACIÓN PARA PUBLICACIÓN

Nota: El presente trabajo, en su totalidad o cualquiera de sus partes, no debe ser considerado como una publicación, incluso a pesar de estar disponible sin restricciones a través de un repositorio institucional. Esta declaración se alinea con las prácticas y recomendaciones presentadas por el Committee on Publication Ethics descritas por Barbour et al. (2017) Discussion document on best practice for issues around theses publishing, disponible en <http://bit.ly/COPETheses>.

UNPUBLISHED DOCUMENT

Note: The following capstone Project is available through Universidad San Francisco de Quito USFQ institutional repository. This statement follows the recommendations presented by the Committee on Publication Ethics COPE described by Barbour et al. (2017) Discussion document on best practice for issues around theses publishing available on <http://bit.ly/COPETheses>.

ESTUDIO REGULATORIO DE LOS CONTENIDOS MÍNIMOS DE LA CONSULTA AMBIENTAL. PROPUESTA PARA ECUADOR.¹

REGULATORY STUDY OF THE MINIMUM CONTENTS OF THE ENVIRONMENTAL CONSULTATION. PROPOSAL FOR ECUADOR.

Andrea Nicole Hidalgo Aguilar²
nhidalgoaa@outlook.com

RESUMEN

En el presente artículo se analizan los contenidos mínimos para garantizar la Consulta Ambiental. Desde un enfoque cualitativo, se identifican los parámetros que tiene que contener este derecho para su ejercicio y goce, que incluyen: los sujetos consultados, los plazos en los que debe llevarse a cabo la consulta, los criterios de valoración y objeción en los que se basara el Estado para tomar su decisión de ejecutar o no el proyecto, y las características propias de la consulta, como su oportunidad, previdencia, participación, inclusión y buena fe. Todo esto es fundamental para garantizar la participación ciudadana en la toma de decisiones del Estado sobre la ejecución de proyectos ambientales.

PALABRAS CLAVE

Consulta ambiental, contenidos mínimos, acceso a la información.

ABSTRACT

The present article analyzes the minimum contents that are necessary to guarantee the Environmental Consultation. From a qualitative approach, the parameters that this right must contain for its exercise and enjoyment are identified, including: the consulted subjects, the terms in which the consultation must take place, the criteria for evaluation and objection on which the State will base its decision to execute or not the project and the specific characteristics of the consultation, such as opportune, previous, participative, inclusive and good faith. All of this is essential to guarantee the participation of the citizens in the State's decision regarding the execution of environmental projects.

KEY WORDS

Environmental consultation, minimum contents, access to information.

¹ Trabajo de titulación presentado como requisito para la obtención del título de Abogada. Colegio de Jurisprudencia de la Universidad San Francisco de Quito. Dirigido por Andrés Martínez-Moscoso.

² © DERECHOS DE AUTOR: Por medio del presente documento certifico que he leído la Política de Propiedad Intelectual de la Universidad San Francisco de Quito y estoy de acuerdo con su contenido, por lo que los derechos de propiedad intelectual del presente trabajo de investigación quedan sujetos a lo dispuesto en la Política. Asimismo, autorizo a la USFQ para que realice la digitalización y publicación de este trabajo de investigación en el repositorio virtual, de conformidad con lo dispuesto en el Art. 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior.

Fecha de lectura: 19 de abril de 2024

Fecha de publicación: 19 de abril de 2024

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN.-
2. ESTADO DEL ARTE.-
3. MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL.-
4. MARCO TEÓRICO.-
5. LA INFLUENCIA DEL DERECHO INTERNACIONAL AMBIENTAL EN LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA.-
6. MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN EN LA MATERIA AMBIENTAL.-
7. PARÁMETROS FIJADOS POR LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL EN LA CONSULTA AMBIENTAL.-
- 7.1. ELEMENTOS BÁSICOS DE LA CONSULTA AMBIENTAL.-
- 7.2. CARACTERÍSTICAS QUE DEBE CONTENER LA INFORMACIÓN.-
8. CARACTERÍSTICAS DE LA CONSULTA AMBIENTAL.-
- 8.1. ELEMENTOS ESENCIALES DE LA CONSULTA AMBIENTAL.-
9. ANÁLISIS COMPARATIVO ENTRE LA LEGISLACIÓN ECUATORIANA, PERUANA Y ARGENTINA.-
10. CONCLUSIONES.-

1. Introducción

Los conflictos socioambientales en América Latina son aquellos que se producen debido a proyectos con finalidades extractivas, tales como los relacionados con el petróleo, la minería, la tala de árboles, y los que se generan por la tenencia de tierras o por la disputa de quién tiene los recursos naturales. Estos conflictos se dan también por la falta de comunicación entre el Estado y la población en donde se desarrollan estos proyectos³.

El aprovechamiento de los recursos naturales permite que exista una sobreexplotación, por lo que estas actividades dañan el ecosistema, afectando a las poblaciones que residen en los lugares en donde se desarrollan estas actividades. Según el Atlas de Justicia Ambiental, América Latina reporta un estimado de 926 conflictos socioambientales, ubicándose Ecuador dentro de los primeros 20 países con más conflictos socioambientales del mundo, con un aproximado de 78 conflictos⁴.

³ Doris Balvín, *La negociación en los conflictos socioambientales*. (Moquegua: Labor, 2005), 5-6

⁴ Global Atlas of Environmental Justice, EJAtlas, <https://ejatlas.org>

En cuanto a Ecuador según el Atlas de Justicia Ambiental y el Observatorio de Conflictos Socioambientales del país, en la actualidad, la causa principal de la mayoría de conflictos es la ejecución de proyectos de extracción de hidrocarburos y de minería ilegal⁵. Los conflictos destacados son los siguientes: el Caso Manglares, donde la población demandó los actos normativos que vulneran los derechos a la naturaleza y la participación ciudadana; y el caso Los Cedros, mediante el cual se realizó un análisis sobre si el Ministerio del Ambiente otorgó el registro posterior a la consulta ambiental⁶. Los casos expuestos son de gran relevancia, puesto que la Corte Constitucional del Ecuador, CCE, se refiere en los presentes casos a la finalidad de la consulta ambiental, la cual es involucrar a la ciudadanía de forma activa en la toma de decisiones⁷, evitando que se den estos conflictos socioambientales.

Como se pudo observar de estos conflictos se desprende que es necesaria la participación ciudadana para evitarlos, como lo plantea Rodríguez *et al.*, se deben proponer formas de participación ciudadana para proteger los recursos naturales y el ambiente. Es por esta razón que es necesaria la participación, ya que ayuda a transformar estos conflictos en un método en donde existe el diálogo, desarrollando de esta manera justicia ambiental. Es por ello que para superar estas asimetrías y estos conflictos se deben de implementar métodos de participación ciudadana en donde los ciudadanos puedan intervenir en la toma de decisiones que el Estado va a tomar respecto de la ejecución de proyectos que puedan afectar el ambiente⁸.

Es así que para disminuir la cantidad de estos conflictos nace la figura de la licencia ambiental social, que es entendida como aquella aceptación social de la explotación de los recursos por parte de las comunidades locales que puedan generar impactos en el ambiente, y que permite el diálogo entre las partes. Esta licencia también se entiende como un contrato social entre el Estado y la comunidad afectada⁹. De esta manera, en Ecuador esta figura es equivalente a la consulta ambiental, ya que ambas tienen la misma finalidad de involucrar a la sociedad en la toma de decisiones.

⁵ Observatorio de Conflictos SocioAmbientales del Ecuador, Territorios en conflicto. <https://www.observatoriosocioambiental.info/quienes-somos/#>

⁶ Pablo Piedra. *Los derechos de la naturaleza: casos "Manglares" y "Bosque Protector Los Cedros"*, Foro: Revista de Derecho 41 (2024), 34-35. <https://doi.org/10.32719/26312484.2024.41.2>.

⁷ Caso No. 22-18-IN/21, Corte Constitucional del Ecuador, 8 de septiembre de 2021, párr. 145-146.

⁸ Iokiñe Rodríguez et al., *Conflictividad socioambiental en Latinoamérica* (Ciudad de México: Friedrich-Ebert-Stiftung, 2019), 12-16. <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/mexiko/15783-20191202.pdf>

⁹ Kieren Moffat, Justin Lacey, Airon Zhang, y, Sina Liepold, *The social licence to operate: a critical review*, *Forestry an International Journal of Forest Research* (2016), 482. DOI 0.1093/forestry/cpv044.

Por todo lo antes expuesto es necesario que para la implementación de la consulta ambiental exista una normativa que contemple todos los contenidos mínimos necesarios para su ejercicio. Sin embargo, Ecuador no contiene esta normativa, por lo que hay un vacío legal. Es por ello que el problema jurídico principal que se aborda en el presente trabajo es la falta de contenidos mínimos de la consulta ambiental en Ecuador. Como resultado de esto, hay incertidumbre de cómo se debe aplicar la consulta y que es lo que establecen estos contenidos.

En este artículo de investigación se analiza la influencia del derecho internacional ambiental, los mecanismos de participación ambiental que existen en Ecuador, los elementos básicos de la consulta ambiental, las características que debe contener el derecho de acceso a la información ambiental, las características y los elementos esenciales de la consulta ambiental, y el análisis comparativo entre la legislación ecuatoriana, peruana y argentina, con el objetivo de estudiar el contenido de los parámetros mínimos de la consulta ambiental en Ecuador.

Es así que este trabajo responde a la siguiente pregunta de investigación: ¿Cuáles son los contenidos mínimos que debe contener la consulta ambiental para su goce y ejercicio?, mediante todos los puntos antes mencionados. Finalmente, la metodología que se utilizó en este trabajo es la metodología cualitativa. Este enfoque analiza los contenidos mínimos que deben ser aplicados para hacer uso del derecho a la consulta ambiental establecido en la Constitución de la República del Ecuador, CRE, y en el Código Orgánico del Ambiente, COAM.

2. Estado del arte

En esta sección se revisa la literatura concerniente a los parámetros mínimos que tiene que contener la consulta ambiental. Es así como se obtiene una base conformada por las contribuciones académicas más relevantes y recientes acerca del tema de estudio.

En primer lugar, Hernández destaca la necesidad de considerar la gradualidad de los impactos ambientales en el territorio en donde se desarrollará el proyecto, así como se debe garantizar comunicación clara y accesible tanto antes como después de la consulta. Además, enfatiza la importancia de la socialización de la información, el diálogo consciente y responsable, y la implementación de una publicidad efectiva y eficiente¹⁰.

Por otro lado, Gregory complementa el trabajo de Hernández al mencionar que la consulta debe contener tres elementos principales: 1. Reglas básicas para decidir quién

¹⁰ Victor Hernández, *El derecho de participación ciudadana en la justicia ambiental*, Revista Ius, 49 (2022), 33-36.

acude a la consulta y cuáles son las condiciones. 2. Procedimientos para ayudar a los participantes a debatir el problema y desarrollar una comprensión informada. 3. Reglas para integrar las perspectivas individuales como parte de un proceso de evaluación integral¹¹.

A su vez, Auz hace hincapié en que para garantizar el derecho a la consulta ambiental en Ecuador debe haber una norma que se adapte a las realidades sociales y contenga plazos, procedimientos y mecanismos apropiados para que los ciudadanos puedan ejercer su derecho a la consulta ambiental¹².

Al mismo tiempo, Echeverría estima que debe existir una norma que contemple las reglas básicas del procedimiento, así como desarrollar estándares jurisprudenciales. También debe tener en cuenta los estándares del derecho internacional, el objeto, el alcance, el momento, el financiamiento, el área de influencia, los mecanismos, los medios, la recepción de observaciones, y la sistematización y facilitación del procedimiento¹³.

Por otro lado, Alhambra sostiene que para que la participación ciudadana sea efectiva, se debe reconocer como pilares para el ejercicio de la democracia los derechos relacionados con el acceso a la información ambiental. Esto implica establecer en la ley un régimen claro de excepciones, criterios aplicables para la entrega, sistemas de control independientes, y generación y divulgación transparente de la información relevante¹⁴.

En resumen, la consulta ambiental efectiva requiere de un marco normativo sólido adaptado a las necesidades y realidades locales, así como de procesos transparentes, inclusivos y participativos que garanticen el ejercicio pleno de este derecho fundamental en la toma de decisiones ambientales.

3. Marco Normativo y Jurisprudencial

El presente apartado identifica la línea normativa y jurisprudencial relacionada con la consulta ambiental. Es así como se mencionan las normas internacionales y nacionales, así como la jurisprudencia que se usará en el presente trabajo, que

¹¹ Robin S. Gregory, *The Troubling Logic of Inclusivity in Environmental Consultations*, Science, Technology, & Human 1 (2017), 7-8.

¹² Juan Auz “*El Derecho a la Consulta Ambiental en el Ecuador*”, Revista Latinoamericana de Derecho y Políticas Ambientales 5 (2017), 140-141.

¹³ Hugo Echeverría, *La Participación Pública en los Procesos de Toma de Decisiones Ambientales. Oportunidades de Regulación de la Consulta Previa, libre e informada y de la consulta ambiental en Ecuador*, (Quito: Centro Internacional de Investigaciones sobre Ambiente y Territorio (CIIAT) / Universidad Hemisferios, 2021), 14-19.

¹⁴ Claudio Alhambra Carvajal, *La Participación Ciudadana Ambiental: Fundamentos e Importancia para la Legitimación de Decisiones*, Revista Justicia Ambiental 14 (2022), 77.

proporcionarán una base sólida para entender su marco legal y su aplicación en el contexto nacional e internacional.

Desde una perspectiva internacional, es necesario remitirse al Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina, Acuerdo de Escazú. Este Acuerdo, en su artículo siete, se refiere a la participación pública en proyectos ambientales, donde señala que los ciudadanos deben participar en la toma de decisiones ambientales¹⁵.

También se debe hacer énfasis en la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y Desarrollo, Declaración de Río, la cual, en su parte pertinente, contiene el principio 10, que hace referencia a que los estados deben permitir e impulsar la participación de las personas, poniendo a disposición de ellas la información que hace alusión a los proyectos que se van a desarrollar y que afecten el medio ambiente¹⁶.

A nivel nacional, la CRE¹⁷, el COAM¹⁸, y la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, LOPC,¹⁹ establecen disposiciones referentes a la participación de la sociedad en asuntos ambientales. Estas normativas hacen hincapié en la obligación del Estado de consultar a la población y tomar en cuenta sus opiniones en la toma de decisiones relacionadas con proyectos medioambientales.

Además, la jurisprudencia de la CCE proporciona orientación sobre los aspectos clave de la consulta ambiental, incluyendo sus elementos esenciales, finalidad, derechos involucrados y los límites legales para su regulación²⁰. La sentencia No. 51-23-IN resalta la importancia de que la consulta ambiental sea regulada exclusivamente por ley, en lugar de por reglamentos, debido a su naturaleza y relevancia constitucional²¹.

En conclusión, la revisión exhaustiva de la normativa y jurisprudencia relacionada con la consulta ambiental proporciona un panorama completo de sus fundamentos legales y su importancia para la participación ciudadana y la protección del medio ambiente.

¹⁵ Artículo 7, 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], Costa Rica, 4 de marzo de 2018, ratificado por el Ecuador el 27 de septiembre de 2018.

¹⁶ Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, [Declaración de Río], Río de Janeiro, 14 de junio de 1992.

¹⁷ Artículo 398, Constitución de la República del Ecuador, [CRE], R.O. 449, 20 de octubre de 2008, reformada por última vez R.O. N/D de 25 de enero de 2021.

¹⁸ Artículo 184, Código Orgánico del Ambiente, [COAM], R.O. 983, 12 de abril de 2017, reformada por última vez R.O. N/D de 21 de diciembre de 2021.

¹⁹ Artículo 82, Ley Orgánica de Participación Ciudadana, [LOPC], R.O. 175, 20 de abril de 2010 reformado por última vez R.O. N/D de 07 de marzo de 2023.

²⁰ Caso No. 22-18-IN/21, Corte Constitucional del Ecuador, 8 de septiembre de 2021.

²¹ Caso No. 51-23-IN, Corte Constitucional del Ecuador, 9 de noviembre de 2023.

Estos marcos legales y decisiones judiciales son fundamentales para garantizar un proceso de consulta ambiental justo, transparente y conforme a los principios democráticos y ambientales.

4. Marco Teórico

El análisis de los diferentes enfoques dentro del derecho ambiental revela la importancia fundamental de la consulta ambiental y la participación ciudadana en la toma de decisiones relacionadas con proyectos que puedan afectar el medio ambiente.

Desde la perspectiva del desarrollo sostenible, cuyo objetivo es garantizar que las generaciones futuras tengan las mismas o mejores oportunidades que las generaciones presentes, se busca, la preservación de la naturaleza tanto en el presente como en el futuro. Para cumplir con esto, es necesario abordar el concepto de la equidad intergeneracional, que implica incluir a los grupos afectados por los proyectos en la toma de decisiones donde haya riesgo de daño ambiental. Este enfoque por lo tanto respalda el derecho que tiene la sociedad a la consulta ambiental²².

Además, Velásquez plantea dentro de este enfoque que la participación ciudadana contribuye a la conservación del medio ambiente, en consecuencia, la protección del ambiente tiene una mejor proyección, ya que la presión ejercida por los ciudadanos promueve la protección ambiental. Si las personas no se involucran en la toma de decisiones, no se pueden alcanzar los objetivos del desarrollo sostenible²³.

De manera similar, García, siguiendo el enfoque de Velásquez, sostiene que la participación de las personas afectadas por proyectos que se desarrollaran en la naturaleza permite establecer barreras para la preservación de los recursos naturales, promoviendo el reparto igualitario de los recursos naturales, el desarrollo sostenible, la permanencia humana, el ambiente sano y una calidad de vida óptima²⁴.

En segundo lugar, desde la perspectiva del enfoque del principio de participación, Sánchez y Vergara, consideran que este principio es una herramienta que permite que la administración no tome decisiones de manera unilateral sino en conjunto, permitiendo

²² Camilo Castaño, *Los Pilares del Desarrollo Sostenible Sofisma o Realidad*, (Bogotá: Universidad Santo Tomás, 2013) 19-20.

²³ Carlos Javier Velásquez Muñoz, *Participación Ambiental Mecanismos Establecidos por los Estados Español y Colombiano para la Defensa del Medio Ambiente y los Recursos Naturales*, *Revista de Derecho* 20 (2003), 142-143.

²⁴ Alejandro García Hernández, *El Derecho a la Participación Ambiental*, <https://projusticiaydesarrollo.com/2017/12/04/el-derecho-a-la-participacion-en-materia-ambiental/>

que la sociedad influya en las decisiones que debe de tomar el Estado en materia ambiental, permitiendo la participación de las personas que van a ser afectadas²⁵.

Asimismo, para Segura y Cubides, este enfoque implica una reflexión de que el medio ambiente es un patrimonio de la sociedad; por lo que, corresponde ser cuidado por todos, en consecuencia el efecto directo es el uso de este principio, ya que, cuando se ve afectado o dañado el ambiente la sociedad tiene que participar, y, en consecuencia, la participación ciudadana debe entablarse dentro de un sistema político democrático, para que así todos puedan proteger el medio ambiente²⁶.

En tercer lugar, el enfoque de la licencia social, según Bonilla se centra en obtener la aceptación o aprobación de la población que pueda llegar a ser afectada por el desarrollo de un proyecto²⁷. Además, Thomson sostiene que la licencia social es una herramienta de gestión que permite llegar a acuerdos entre las partes interesadas para prevenir riesgos ambientales²⁸.

En otros países, la consulta ambiental también es conocida como licencia social para operar. En Colombia, se mira a la licencia social como el procedimiento con el cual se consigue la aprobación de la comunidad que va a ser afectada a causa del desarrollo de un proyecto. Siendo así que la aprobación es de carácter obligatorio y se centra en que el Estado conozca las opiniones de la sociedad respecto del proyecto²⁹.

En consecuencia, se concluye que la consulta ambiental es esencial para cumplir con los objetivos del desarrollo sostenible, poner en práctica el principio de participación y obtener la licencia social necesaria para el desarrollo de proyectos ambientales. Es así que la teoría que se usó en el presente estudio es la segunda, ya que el principio de participación emerge como una teoría fundamental al permitir a los ciudadanos participar

²⁵ Diana Sánchez, Darío Vergara. *La incidencia del principio de participación ambiental en la teoría de acto administrativo*. Revista Javeriana (2021), 4-5. DOI <https://doi.org/10.11144/Javeriana.vj70.ippa>

²⁶ Albino Segura Penagos, Jaime Cubides Cárdenas, *El principio de participación ambiental y su aplicabilidad en la quebrada “La Velásquez” del municipio de Puerto Boyacá*, Revista Academia & Derecho, 14 (2017), 263-264.

²⁷ María Bustillo, Yesid de la Espriella, *Análisis comparativo de la licencia social para operar y los modelos de responsabilidad social empresarial en territorio de comunidades afrodescendientes -Estudio de casos Cartagena de Indias*, Saber, Ciencia y Libertad 1 (2019), 142.

²⁸ Edwin Muñoz, *Licencia social para operar y producción de dominación empresarial en la minería industrial*, Revista Kavilando 2 (2021). 174

²⁹ María Bustillo, Yesi de la Espriella, *Análisis comparativo de la licencia social para operar y los modelos de responsabilidad social empresarial en territorios de comunidades afrodescendientes – Estudios de casos Cartagena de Indias*, 142.

e influir en la toma de decisiones del Estado en asuntos ambientales³⁰, asegurando así una gestión más democrática, inclusiva y sostenible del medio ambiente.

5. La influencia del Derecho Internacional Ambiental en la participación ciudadana

La influencia del Derecho Internacional Ambiental en la participación ciudadana es fundamental para asegurar una gestión ambiental justa y sostenible. Tanto la Declaración de Río³¹, como el Acuerdo de Escazú³², enfatizan la importancia de la participación de todos los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones ambientales.

La Declaración de Río establece el principio en donde señala que todas las personas deben tener acceso adecuado a la información ambiental y la oportunidad de participar en la adopción de decisiones que afecten el medio ambiente³³. Por su parte, el Acuerdo de Escazú va más allá al regular de manera detallada los derechos de acceso a la información ambiental, la participación pública en los procesos de toma de decisiones y el acceso a la justicia en asuntos ambientales³⁴.

Estos acuerdos internacionales obligan a los Estados a garantizar estos derechos, reconociendo que la participación ciudadana es esencial para alcanzar el desarrollo sostenible y proteger el medio ambiente. Así, establecen mecanismos claros para que los ciudadanos puedan participar de manera efectiva y oportuna en los procesos de toma de decisiones ambientales, adaptados a las características sociales, económicas, culturales y de género de la población³⁵.

En definitiva, el Derecho Internacional Ambiental juega un papel crucial en promover la participación ciudadana en la gestión ambiental, asegurando que todas las voces sean escuchadas y que se tomen decisiones que protejan el medio ambiente y promuevan el bienestar de las generaciones presentes y futuras.

6. Mecanismos de participación en la materia ambiental

Como se pudo observar de los instrumentos internacionales, surgen los mecanismos de participación ambiental. Con respecto a ellos, para Cerro, estos mecanismos son modelos que ayudan a que el Estado conecte con los ciudadanos y estos

³⁰ Caso Habitantes de la Oroya Vs. Perú, Corte Interamericana de Derechos Humanos, 27 de noviembre de 2023, párr. 256.

³¹ Principio 10, Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo.

³² Artículo 5, 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.

³³ Ibid.

³⁴ Ibid.

³⁵ Danielle Annoni et al., Comentario al Acuerdo de Escazú sobre derechos ambientales en América Latina y el Caribe (Bogotá: Konrad-Adenauer-Stiftung e. V., 2023), 76-77.

puedan participar³⁶. Por otro lado, para Echeverría existen dos modelos de mecanismos de participación en Ecuador respecto de los temas ambientales en general: las consultas. En particular, hay dos tipos de consulta: la primera, la consulta previa, que no tiene relevancia en el presente estudio, pero que más adelante se explicará cuáles son sus diferencias con el segundo tipo de consulta, que es la consulta ambiental³⁷.

Con el fin de que la sociedad pueda influir en las decisiones que el Estado va a tomar respecto de los proyectos ambientales, debe existir un proceso democrático participativo en donde las personas puedan elegir mediante su voto si están de acuerdo o no con el desarrollo de un proyecto medioambiental que pueda tener posibles efectos negativos³⁸. A esto se le llama en Ecuador consulta ambiental, la cual es un mecanismo que se encuentra establecido en la LOPC³⁹ para que se pueda dar la participación ciudadana en el ámbito ambiental.

Como anteriormente se mencionó hay dos formas de participación que son: la consulta ambiental y la consulta previa, donde para garantizar los derechos se usa la democracia. No obstante, las dos consultas no son las mismas, por lo que tienen sus diferencias⁴⁰, mismas que se detallan a continuación:

Gráfico No. 1 Diferencia entre consulta ambiental y consulta previa

³⁶ María Cerro, *La Participación Ciudadana en Cuestiones Medioambientales. Análisis a Nivel Nacional y en las Provincias del Noroeste Argentino*, Actas del Séptimo Congreso de Medio Ambiente AUGM, (2013), 5.
http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/26745/Documento_completo.pdf?sequence=1&isAllowed=y

³⁷ Hugo Echeverría. *La participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales. Oportunidades de regulación de la consulta previa, libre e informada y de la consulta ambiental en Ecuador*, 6.

³⁸ Francisco Soto, Ezio Costa, *Tensiones y desafíos de la participación ciudadana en materia ambiental*, Revista Derecho del Estado 44 (2019), 230.
http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0122-98932019000300227

³⁹ Artículo 84, Ley Orgánica de Participación Ciudadana, [LOPC], R.O. 175 de 20 de abril de 2010, reformada por última vez R.O. N/D de 07 de febrero de 2023.

⁴⁰ Hugo Echeverría, *La participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales. Oportunidades de regulación de la consulta previa, libre e informada y de la consulta ambiental en Ecuador*, 6-7.

ELEMENTOS DIFERENCIADORES	CONSULTA PREVIA	CONSULTA AMBIENTAL
Los titulares son las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas.	✓	
Los titulares son todas las personas que puedan ser afectadas por cualquier decisión o autorización estatal que pueda dañar el ambiente.		✓
Trata exclusivamente temas ambientales.		✓
La materia que trata es sobre actividades y decisiones que afecten ambientalmente y culturalmente los derechos de las comunidades indígenas.	✓	
Su contenido es respecto del derecho de participación.		✓
Su contenido es respecto del derecho de las comunidades a la autodeterminación.	✓	
Se basa en el Convenio No. 169 de la OIT y en la Declaración de las Naciones Unidas de los derechos de los pueblos indígenas.	✓	
Se base en el Acuerdo de Escazú y la Declaración de Río sobre el medio ambiente y desarrollo.		✓
El sujeto obligado es la entidad estatal que deba ejercer como autoridad ambiental.		✓
El obligado es toda entidad estatal que realice actividades que afecten a las comunidades indígenas.	✓	

Fuente: Elaboración propia, a partir de la Sentencia No. 22-18-IN/21⁴¹

Como se puede observar, la consulta ambiental está dirigida a la población en general cuando se vaya a realizar un proyecto ambiental que pueda generar impactos ambientales⁴², mientras que la consulta previa está dirigida exclusivamente a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas cuando se vaya a realizar actividades referentes a los recursos no renovables que se encuentren en sus tierras y puedan afectarles ambiental o culturalmente⁴³.

A pesar de ello, las dos consultas también tienen sus semejanzas, ya que ambas buscan la participación activa de la población en los procesos de toma de decisiones y en las determinaciones relacionadas con proyectos que puedan afectar el entorno ambiental. Por eso, en las dos consultas es importante la obtención de datos concernientes a los proyectos, la involucración de la comunidad en el proceso de toma de decisiones, la realización de consultas, y la implementación de criterios que puedan favorecer el goce de derechos⁴⁴.

En efecto, las dos consultas son diferentes, pero las dos son imprescindibles como mecanismos de participación, ya que promueven una gestión ambiental más inclusiva y sostenible, donde se garantiza la participación de todos los sectores de la sociedad en la

⁴¹ Caso No. 22-18-IN/21, Corte Constitucional del Ecuador, 8 de septiembre de 2021, párrs. 130-136.

⁴² Juan Auz, *El Derecho a la Consulta Ambiental en el Ecuador*, 135.

⁴³ Joaquin López. La consulta libre, previa e informada en el Ecuador. Quito: Centro de Derechos Económicos y Sociales (2016), 13.

⁴⁴ Caso No. 22-18-IN/21, Corte Constitucional del Ecuador, 8 de septiembre de 2021. Párr. 135.

toma de decisiones que afecten el medio ambiente. Por lo tanto, es necesario estudiar los contenidos mínimos de la consulta ambiental.

7. Parámetros para la Consulta Ambiental fijados por la jurisprudencia constitucional

Como se mencionó, los parámetros de la Consulta Ambiental son indispensables para garantizar a la población el ejercicio de este derecho, de ahí que la Corte Constitucional ha creado jurisprudencia que representa un hito significativo en este tema donde ha delineado de manera clara y precisa los requisitos esenciales que deben cumplir los procesos de consulta ambiental para garantizar la validez y legitimidad.

Esta jurisprudencia, surge debido a que, la consulta ambiental fue regulada por el gobierno del expresidente de la República del Ecuador Guillermo Lasso, el dos de junio del 2023 mediante el Decreto Ejecutivo No. 754, el cual contenía reformas al RCOAM, por lo que el 13 de junio de 2023, diversos actores sociales, presentaron una acción de inconstitucionalidad ante la CCE, debido a la forma y al fondo del Decreto, en razón de que la consulta ambiental únicamente puede ser regulada por una ley, debido a que contiene reserva de ley⁴⁵.

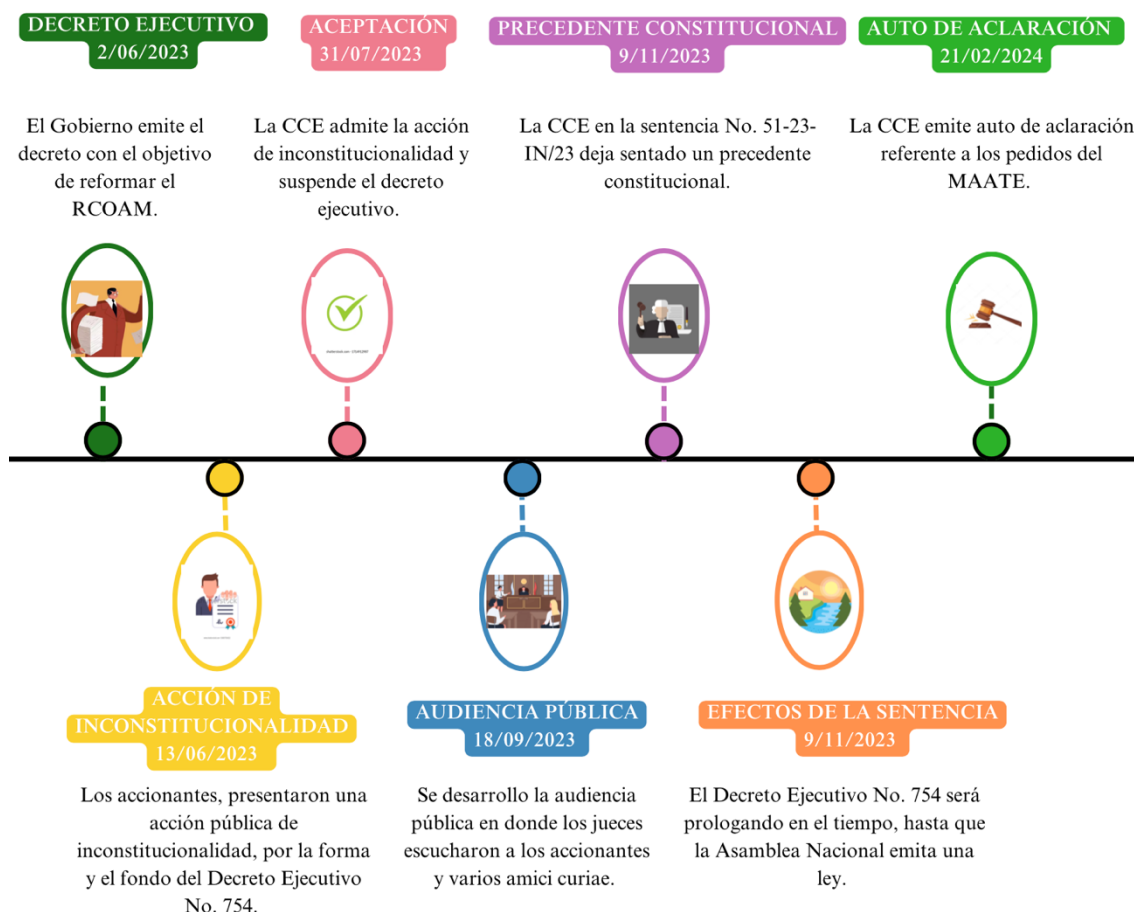
Posterior a ello en el mes de julio la Corte Constitucional admite a trámite la acción y acepta las medidas cautelares interpuestas por los accionantes, en consecuencia se dejó sin efecto el decreto ejecutivo antes mencionado. Subsiguiente, el 18 de septiembre se realizó la audiencia pública donde comparecieron quienes interpusieron la acción, los representantes de las instituciones públicas involucradas y los amicus curiae quienes fueron escuchados por los jueces⁴⁶, finalmente la jueza ponente Alejandra Cárdenas, el jueves 9 de noviembre de 2023, emite la sentencia No. 51-23-IN/23 donde declara la inconstitucionalidad del Decreto debido a que no respeta el principio de reserva de ley⁴⁷.

Gráfico No. 2 Línea de tiempo Caso Decreto Ejecutivo No. 754

⁴⁵ Caso No. 51-23-IN, Corte Constitucional del Ecuador, 9 de noviembre de 2023. Párr. 1

⁴⁶ Caso No. 51-23-IN, Corte Constitucional del Ecuador, 9 de noviembre de 2023. Párr. 1

⁴⁷ Caso No. 51-23-IN, Corte Constitucional del Ecuador, 9 de noviembre de 2023.



Fuente: Elaboración propia, a partir de la Sentencia No. 51-23-IN/23⁴⁸

Por medio de la sentencia No. 51-23-IN, la CCE emitió los parámetros que debe contener la consulta ambiental. Además, señaló los elementos básicos y las características esenciales que deben estar presentes en dicho proceso, así como la necesidad de garantizar el derecho de acceso a la información y la participación ciudadana en la toma de decisiones que afecten el medio ambiente. Sin embargo, la sentencia también indica que, se deberá aplicar el decreto ejecutivo con efectos diferidos hacia el futuro, hasta que la Asamblea Nacional emita la ley correspondiente⁴⁹. Aunque este Decreto fue declarado inconstitucional, igual se sigue aplicando, es así que para llevar a cabo la consulta ambiental de manera adecuada se deberían seguir los lineamientos establecidos por la CCE en su sentencia.

De manera que, la jurisprudencia constitucional establecida por la CCE, ha sentado un precedente claro y firme para la aplicación de la participación ciudadana en la gestión ambiental, asegurando que se cumplan los requisitos necesarios para garantizar la

⁴⁸ Caso No. 51-23-IN, Corte Constitucional del Ecuador, 9 de noviembre de 2023.

⁴⁹ Caso No. 51-23-IN, Corte Constitucional del Ecuador, 9 de noviembre de 2023, párr. 194

efectividad y validez de la consulta ambiental, y reforzando así el Estado de Derecho y la protección del medio ambiente en el país.

7.1 Elementos básicos de la consulta ambiental

En cuanto a los elementos básicos de la consulta ambiental, estos son necesarios para garantizar el derecho a la participación ciudadana en la toma de decisiones ambientales, y son los siguientes⁵⁰: el acceso a la información y la consulta ambiental en sí.

En lo que concierne al derecho de acceso a la información es el que da la posibilidad a las personas de acceder a información pública, el Estado está obligado a entregar la información acerca de cómo se encuentra la naturaleza en la actualidad y en lo que concierne a si el proyecto que va a realizarse tiene probabilidades de perjudicarlos o no⁵¹. De esta manera, una vez entregada la información, el Estado deberá realizar la consulta ambiental y, de acuerdo con los resultados, tomar la decisión de proceder o no con la ejecución de los proyectos que puedan afectar la naturaleza debido a un daño ambiental⁵².

Este derecho está garantizado a nivel internacional en la Declaración de Río⁵³, en la Declaración de Estocolmo⁵⁴ y en el Acuerdo de Escazú⁵⁵, los cuales establecen las condiciones y procedimientos para su ejercicio. A nivel nacional se encuentra en la CRE⁵⁶, la LOTAIP⁵⁷ y el COAM⁵⁸. A pesar de su inclusión en estas normativas, existen vacíos legales que deben ser abordados para asegurar su pleno cumplimiento. La finalidad de este derecho es proporcionar una guía para que la ciudadanía pueda pronunciarse sobre la decisión o autorización, por lo que la información debe ser entregada desde las etapas iniciales del proceso de manera efectiva y comprensible⁵⁹.

⁵⁰ Caso No. 51-23-IN, Corte Constitucional del Ecuador, 9 de noviembre de 2023, párr. 134.

⁵¹ Juan Machado, *Derecho de acceso a la información pública ambiental*, (Villanueva: Jus-Fundación para la Libertad de Expresión-ITAIP-Bosque de Letras-UNAM, 2010), 455-463.

⁵² Agustina Herrera, Paloma Moreno, y Reyna Escobedo, *El acceso a la información ambiental*, Cuestiones Constitucionales, 29 (2013), 233.

⁵³ Principio 10, Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo.

⁵⁴ Principio 19, Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano, Estocolmo, 5 de junio de 1972.

⁵⁵ Artículo 5, 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.

⁵⁶ Artículo 18, Constitución de la República del Ecuador.

⁵⁷ Artículo 7, LOTAIP.

⁵⁸ Artículo 184, COAM.

⁵⁹ Daniel Barragán, *El acceso a la información: una necesidad, un derecho, una realidad* (Quito: Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental, 2011), 4.

En cuanto a los alcances de este derecho, el Acuerdo de Escazú⁶⁰ postula que permite solicitar y recibir información sin necesidad de justificación alguna⁶¹. Además, especifica que la autoridad a la que se solicite la información debe responder de manera rápida. Respecto de las condiciones aplicables para la entrega de la información, el mencionado Acuerdo⁶² fija que debe proporcionarse al solicitante la información en el formato solicitado por el peticionario. Además, instaura un plazo máximo 30 días hábiles para la entrega de la información, contados a partir del día en que se presentó la solicitud, y debe entregarse de manera gratuita⁶³. Hay que mencionar además que, en los casos de la consulta ambiental, los funcionarios deben entregar la información de oficio y no solo cuando sea solicitada por los ciudadanos⁶⁴.

En cuanto a la negativa de entrega de información, si la autoridad no puede entregarla en el plazo fijado, debe notificar por escrito al solicitante explicando las circunstancias que impidieron su entrega. Las excepciones para no entregar la información, cuando no estén contempladas en el marco legal del país como sucede en Ecuador⁶⁵, incluyen: información que pongan en riesgo o afecten negativamente la seguridad nacional, la seguridad pública, la defensa nacional o la protección de la naturaleza, así como aquellas situaciones que generen un riesgo de daño a la aplicación de la ley, la prevención, la investigación y persecución de delitos⁶⁶. Sin embargo, como sostiene la Corte Interamericana de Derechos Humanos, se debe aplicar el principio de máxima divulgación, que presume que toda la información debe ser entregada. Por lo tanto, la carga de la prueba para demostrar que la negativa no fue arbitraria ni infundada recae en las autoridades encargadas de proporcionarla⁶⁷.

⁶⁰ 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], Costa Rica, 4 de marzo de 2018, ratificado por el Ecuador el 27 de septiembre de 2018.

⁶¹ Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile, Corte Interamericana de Derechos Humanos, Sentencia, 19 de septiembre de 2006, párr. 77.

⁶² 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], Costa Rica, 4 de marzo de 2018, ratificado por el Ecuador el 27 de septiembre de 2018.

⁶³ Mónica Vera, *El Derecho a la información pública*, Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos, (2015). https://www.inredh.org/archivos/pdf/derecho_a_la_informacion_publica.pdf

⁶⁴ Caso Habitantes de la Oroya Vs. Perú, Corte Interamericana de Derechos Humanos, 27 de noviembre de 2023, párr. 247.

⁶⁵ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Gobierno del Ecuador, *Ruta para la implementación del 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 en el Ecuador* (Ecuador: CEPAL, 2023), 17.

⁶⁶ Luis Castro, Alejandro Sánchez, *El caso Claude Reyes y el derecho de acceso a la información*, Revista Iberoamericana de las Ciencias Sociales y Humanísticas 11 (2017), 7.

⁶⁷ Caso Pueblos Kalifña y Lokono Vs. Surinam, Corte Interamericana de Derechos Humanos, Sentencia, 25 de noviembre de 2015, párr. 262.

En relación con los mecanismos de revisión, el Acuerdo dispone que los países signatarios designarán órganos o instituciones independientes e imparciales, sin conflictos de interés, para garantizar la transparencia en el proceso de acceso a la información. Estos órganos tienen la responsabilidad de supervisar el cumplimiento de las normas y garantizar este derecho⁶⁸.

En cuanto a la normativa nacional, la LOTAIP dispone que el plazo para entregar la información es de 10 días, el cual puede extenderse hasta de 15 días con una justificación adecuada notificada al solicitante. Aunque menciona excepciones para la entrega de información en general, no especifica excepciones relacionadas con la información ambiental⁶⁹. Además, no aclara desde qué momento se comienza a contar el plazo. Esto se debe a que la ley no regula específicamente el acceso a la información ambiental, sino el acceso a la información en general.

Ahora bien, Martínez analiza que en el COAM, se encuentra presente el principio de acceso a la información y justicia, lo que garantiza que toda persona tenga derecho al acceso oportuno y adecuado a la información relacionada con el ambiente, garantizando así este derecho, el cual está vinculado al derecho a la consulta ambiental⁷⁰. El Código en cuestión establece la obligación de informar a la población que puede ser afectada con un proyecto, obra o actividad sobre los posibles impactos socioambientales, permitiéndoles emitir un pronunciamiento y asegurando que sus criterios sean tomados en cuenta e incorporados, siempre que sean técnica y económicamente viables⁷¹.

Acerca del RCOAM⁷², este considera que los criterios de calidad que se aplican a la información ambiental son los de oportunidad, veracidad, consistencia y actualidad. Empero, no hay normas que establezcan los procedimientos, políticas, estrategias y sanciones que deben regir para las autoridades e instituciones públicas encargadas de proporcionar la información. Como resultado de lo anterior, se evidencia que el país carece de normativa que regule el proceso de acceso a la información, y además, el Estado no tiene mecanismos que permitan a las personas conocer este derecho. Por lo tanto, es

⁶⁸ 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], Costa Rica, 4 de marzo de 2018, ratificado por el Ecuador el 27 de septiembre de 2018.

⁶⁹ Artículo 15, Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a Información Pública, [LOTAIP], R.O. 245, 07 de febrero de 2023.

⁷⁰ Andrés Martínez Moscoso, *El Nuevo Marco Jurídico en Materia Ambiental en Ecuador, Estudio sobre el Código Orgánico del Ambiente*, Actualidad Jurídica Ambiental 89 (2019), 6-7.

⁷¹ Andrés Martínez Moscoso, *El Nuevo Marco Jurídico en Materia Ambiental en Ecuador, Estudio sobre el Código Orgánico del Ambiente*, 16-17.

⁷² Artículo 46, Reglamento al Código Orgánico del Ambiente, [RCOAM], R.O. 507, 12 de junio de 2019, reformado por última vez R.O. N/D de 28 de febrero de 2024.

necesario que Ecuador desarrolle una normativa que contemple todos los parámetros establecidos en el Acuerdo de Escazú. El desarrollo de una normativa integral que incorpore todos los estándares antes mencionados es imperativo para fortalecer la consulta ambiental.

7.2 Características que debe contener la información

Por lo que se refiere a las características del acceso a la información, la misma debe ser entregada al sujeto consultante de manera clara, accesible, objetiva y completa⁷³. La información será clara, cuando no se utilice lenguaje técnico, sino por el contrario, deberá entregarse en un lenguaje que contenga términos comunes y comprensibles⁷⁴, para que las personas puedan entender.⁷⁵

Otro rasgo de este derecho es que la información sea accesible, lo será cuando el estado elimine todas las barreras que no permitan a las personas acceder a la información ambiental, tanto las barreras tecnológicas como cualquier otra que se presente. De esta manera, todas las personas podrán acceder a obtener información ambiental sin que existan excusas por parte de la administración pública⁷⁶. La información entregada es objetiva cuando no busca confundir ni incentivar al ciudadano a que vote por el sí; es decir, es objetiva cuando es imparcial, no está a favor del sí, ni del no, evitando cualquier sesgo que pueda influir en la decisión de los ciudadanos⁷⁷.

En cuanto a que sea completa, lo es cuando la información que se entrega a la comunidad contiene todos los aspectos relevantes del proyecto, como su naturaleza, amplitud, alcance, el tiempo en el cual se va a desarrollar, cuándo va a iniciar, cuándo va a terminar, cuáles son las zonas geográficas en donde se desarrollará, y cuáles van a ser los posibles impactos ambientales. Cabe señalar que se debe entregar un informe que contenga los posibles riesgos negativos que hay al realizar la actividad, el personal que va a estar durante la ejecución del proyecto y los métodos técnicos y jurídicos que pueden conllevar la decisión de realizar o no el proyecto⁷⁸. Si la información entregada a la

⁷³ Opinión Consultiva OC-23/17, Corte Interamericana de Derechos Humanos, 15 de noviembre de 2017, párr. 220. https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_23_esp.pdf

⁷⁴ Isabel Calle, *Derechos de acceso en asuntos ambientales en el Perú*, CEPAL - Serie Medio Ambiente y Desarrollo Naciones Unidas 166 (2018), 23. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/04f8fec1-59df-4232-8a6a-5fb36c3908fc/content>

⁷⁵ Caso Furlan y familiares, Furlan y familiares v. Argentina, Corte Interamericana de Derechos Humanos, sentencia, 31 de agosto de 2022, párr. 294

⁷⁶ Caso No. 51-23-IN, Corte Constitucional del Ecuador, 9 de noviembre de 2023, párr. 200.15

⁷⁷ Caso No. 51-23-IN, Corte Constitucional del Ecuador, 9 de noviembre de 2023, párr. 200.16

⁷⁸ Caso No. 1149-19-JP/20, Corte Constitucional del Ecuador, 10 de noviembre de 2021, párr. 297.

sociedad no contiene todo esto, la información deja de estar completa y, por ende, vulnera el derecho de acceso a la información⁷⁹.

En definitiva, regular adecuadamente el derecho de acceso a la información es crucial para garantizar el derecho a la consulta ambiental. Por lo tanto, es necesario establecer normativas que aseguren que la información proporcionada cumpla con los criterios mencionados anteriormente, lo que permitirá la correcta aplicación de este derecho y una participación ciudadana informada y efectiva.

8. Características de la consulta ambiental

El siguiente punto trata del segundo elemento básico que es la consulta ambiental en sí. Esto significa que la consulta debe cumplir con ciertos criterios para ser efectiva: debe ser oportuna, previa, participativa e inclusiva. La participación ciudadana implica un diálogo abierto y transparente entre el Estado y la ciudadanía, el cual debe ser de buena fe. Si ya existe una decisión tomada previamente a establecerse el diálogo, entonces se puede evidenciar que deja de haber buena fe⁸⁰. El derecho a la consulta ambiental no se agota con la formalidad de informar⁸¹.

En relación con lo que dispone el Acuerdo de Escazú respecto de la consulta ambiental, en su artículo 7⁸² dispone que la misma debe ser oportuna y previa, así como la CCE en el caso No. 51-23-IN⁸³, considera lo mismo. Por estos términos, se entiende que la consulta ambiental debe darse desde las etapas iniciales del proceso de toma de decisiones, es decir, no cuando ya existe una decisión tomada, sino antes de ello. Por lo tanto, debe contemplar plazos razonables para que los ciudadanos puedan informarse y tomar una decisión. Además, la población debe ser informada por medios adecuados, que pueden ser escritos, digitales o auditivos, para tomar la decisión⁸⁴.

En cuanto a que la consulta ambiental sea participativa, tanto el Acuerdo de Escazú como la CCE entienden esta característica como aquella que permite que las personas participen en los procesos de toma de decisiones ambientales. También incluye el hecho de que las personas tengan la oportunidad de presentar sus observaciones por

⁷⁹ Caso No. 51-23-IN, Corte Constitucional del Ecuador, 9 de noviembre de 2023, párr. 200.17

⁸⁰ Opinión Consultiva No. OC-23/17, Corte Interamericana de Derechos Humanos, párr. 198.

⁸¹ Caso No. 22-18-IN/21, Corte Constitucional del Ecuador, 8 de septiembre de 2021, párrs. 145-152.

⁸² Artículo 7, Acuerdo de Escazú.

⁸³ Caso No. 51-23-IN, Corte Constitucional del Ecuador, 9 de noviembre de 2023. 71

⁸⁴ Camilo Verdugo. La participación ciudadana en el procedimiento de evaluación de impacto ambiental y las reformas introducidas por la Ley N° 20.417. Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso 36 (2011), 186.

medios adecuados y disponibles para que sean escuchadas y evaluadas, previo a la adopción de la decisión⁸⁵.

Respecto a la inclusión que debe existir en la Consulta Ambiental, esta es inclusiva cuando se toma en cuenta y se adapta a las particularidades económicas, geográficas, culturales, sociales y de género de los sujetos consultados⁸⁶. Se debe incluir a toda la población que vaya a ser afectada sin discriminación alguna⁸⁷.

Se infiere que, la consulta ambiental es un proceso fundamental que requiere ser oportuno, previo, participativo e inclusivo para garantizar la efectiva participación ciudadana en la toma de decisiones ambientales. Tanto el Acuerdo de Escazú como la jurisprudencia de la CCE respaldan la necesidad de que esta se lleve a cabo desde las etapas iniciales del proceso, con plazos razonables y mediante medios accesibles para la población. La participación debe permitir la presentación de observaciones de manera adecuada y la inclusión debe considerar las diversas particularidades de los sujetos consultados. Solo con una consulta ambiental que cumpla con estas características se garantiza una gestión ambiental inclusiva, transparente y efectiva para el beneficio de toda la población.

8.1. Elementos esenciales de la consulta ambiental

El siguiente punto aborda los elementos esenciales de la consulta que son aquellos factores que son necesarios para garantizar el ejercicio de este derecho y asegurar la participación de los ciudadanos⁸⁸. Estos elementos se desprenden del artículo 398 de la Constitución y son los siguientes: 1. Los sujetos consultados, 2. Los plazos, y 3. Los criterios de valoración, y, objeción⁸⁹.

En cuanto a quiénes deben ser consultados, para determinar qué personas son las que deben dar su voto a favor o en contra del proyecto ambiental, la CCE sostiene que los sujetos consultados deben ser aquellos individuos que puedan verse afectados por el desarrollo de la actividad. Es importante destacar que la Corte establece que para que las personas gocen de su derecho a la consulta no necesitan tener ningún título de propiedad o un título de reconocimiento estatal registrado. El sujeto consultado será aquel al que le pueda afectar la decisión que tome el Estado porque la misma dañará el ambiente y su

⁸⁵ Caso No. 51-23-IN, Corte Constitucional del Ecuador, 9 de noviembre de 2023, 71

⁸⁶ Caso No. 22-18-IN/21, párr. 138.

⁸⁷ Víctor Hernández, *El derecho de participación ciudadana en la justicia ambiental*, 32.

⁸⁸ María Cerro, *La participación ciudadana en cuestiones medioambientales. Análisis a nivel nacional y en las provincias del noroeste Argentino*, 7.

⁸⁹ Artículo 398, Constitución de la República del Ecuador 2008.

entorno⁹⁰. Por lo tanto, el sujeto que va a ser consultado en ninguna circunstancia puede ser determinado de manera específica sino debe determinarse de manera amplia.

Además, el sujeto consultado no está limitado únicamente a una comunidad; puede ser un individuo siempre y cuando se vea afectado por el proyecto ambiental. También se deben considerar aquellas personas que no fueron inicialmente incluidas en el proceso, pero que consideran van a ser afectadas por la decisión que va a tomar la administración pública. Para que se considere a estas personas, deben proporcionar una explicación fundamentada sobre cómo creen que la decisión estatal les va a afectar. El Estado debe analizar estas explicaciones de manera comprensiva, evitando una evaluación restringida y rigurosa. Por ello, la administración pública no puede exigir criterios técnicos en estas explicaciones⁹¹.

En cuanto al plazo que tiene el Estado para realizar el proceso de participación ciudadana, ni el COAM, ni la LOPC establecen cuál es el tiempo que tiene el poder público para realizar la consulta ambiental. Sin embargo, esta se debe hacer de manera previa a la toma de decisión, ya que si ya existe una decisión tomada por parte del Estado, entonces no existe la buena fe y, por tanto, tampoco tendría sentido realizar la consulta ambiental. Su objetivo es que los ciudadanos puedan analizar con la información entregada por parte del sujeto consultante si están de acuerdo o en desacuerdo respecto al desarrollo de un proyecto ambiental. Por lo tanto, siempre el proceso de participación ciudadana debe realizarse antes de que el Estado haya tomado una decisión y antes de que el proyecto se desarrolle.

Para el único caso en el que el Ecuador ha establecido un plazo para realizar este procedimiento es en cuanto a los procesos que tienen relación con la minería, en donde se realizará la consulta ambiental previo a la entrega de la licencia y el registro ambientales. Para los demás casos, la normativa no establece nada. Sin embargo, hay que recalcar que siempre se debe hacer de manera previa a la toma de decisiones⁹².

En cuanto a los criterios de valoración y objeción, tanto la CRE como el COAM establecen que si la consulta ambiental arroja un resultado en el que la mayoría de los ciudadanos se oponen al desarrollo del proyecto, ese resultado se considerará únicamente si está debidamente justificado. Sin embargo, la CCE, en la sentencia No. 273-19-JP, ha abordado estos criterios de valoración mencionando que si las personas se oponen al

⁹⁰ Caso No. 51-23-IN, párr. 133.

⁹¹ Caso No. 51-23-IN, párr. 206.

⁹² Caso No. 51-23-IN, párr. 200.8

proyecto pero el Estado decide llevarlo a cabo de todos modos, debe emitir una resolución que explique las razones de esta decisión, así como también debe contener medidas para mitigar los efectos negativos en el medio ambiente⁹³.

La consulta ambiental es un proceso fundamental que garantiza el derecho de los ciudadanos a participar en la toma de decisiones que afectan el medio ambiente. Su eficacia depende de características como la oportunidad, la participación, la inclusión y la transparencia. La buena fe en el diálogo entre el Estado y la ciudadanía es fundamental para su éxito. Además, los elementos esenciales, como los sujetos consultados, los plazos, los criterios de valoración y la objeción, deben ser cuidadosamente considerados para asegurar la legitimidad y la efectividad de este proceso. De ahí que, la consulta ambiental no solo es un requisito legal, sino también una herramienta esencial para promover una gestión ambiental más inclusiva y responsable en Ecuador.

9. Análisis comparativo entre la legislación ecuatoriana, peruana y argentina

En esta investigación, se realizó un análisis comparativo de las legislaciones ambientales de Ecuador, Perú y Argentina, centrándose especialmente en la participación ciudadana en temas ambientales. Este estudio es relevante debido a que permite identificar las prácticas exitosas y los aportes de estas normativas, con el propósito de determinar qué aspectos pueden ser adoptados en Ecuador para fortalecer su marco normativo en materia de consulta ambiental. Además, se presenta un cuadro comparativo que resume las principales disposiciones de cada país a continuación:

Gráfico No. 3 Cuadro comparativo entre la ley ecuatoriana, peruana y argentina

CARACTERÍSTICAS DE LAS LEGISLACIONES	ECUADOR	PERÚ	ARGENTINA
Hay normativa que regula el acceso a la información ambiental.	✗	✓	✓
Contiene quien es el sujeto consultante.	✓	✓	✓
Establece la buena fe, transparencia y veracidad.	✗	✓	✗
Contiene los parámetros mínimos.	✗	✓	✗
Constituye cuales son los efectos en caso de objeción.	✓	✓	✓

⁹³ Caso No. 51-23-IN, Corte Constitucional del Ecuador, 9 de noviembre de 2023. Párr. 200.8.

Fuente: Elaboración propia, a partir de la ley ecuatoriana⁹⁴, peruana⁹⁵ y argentina⁹⁶.

Del cuadro se desprende que en Ecuador, tanto la CRE⁹⁷ como el COAM⁹⁸ reconocen el derecho a la consulta ambiental. Sin embargo, las leyes ecuatorianas se centran principalmente en el sujeto consultante, estableciendo que deben ser las personas directamente afectadas por la ejecución de los proyectos. Paralelamente, considera que el Estado tiene la responsabilidad de proporcionar información sobre los proyectos y sus impactos ambientales. Por otro lado, estima que el objetivo de la consulta es considerar las opiniones de la comunidad y que el gobierno debe tomar en cuenta estas opiniones y los resultados de las votaciones. Luego, debe emitir una decisión de ejecución o abstención a través de una resolución debidamente motivada. Por último, se menciona que en los procesos de participación ciudadana ambiental habrán facilitadores ambientales⁹⁹.

En lo que respecta a la legislación peruana, su normativa va más allá al regular el acceso a la información ambiental. A diferencia de la normativa ecuatoriana, que se centra en el acceso a la información en general, la legislación peruana especifica quiénes tienen la obligación de proporcionar dicha información. En el caso peruano, esta responsabilidad recae no solo en el Estado, sino también en las empresas que prestan servicios de carácter público¹⁰⁰. Además, establece los parámetros que deben seguirse para otorgar esta información, tales como fijar métodos para desarrollarla, ponerla en orden y sistematizarla¹⁰¹.

Asimismo, establece parámetros para verificar la idoneidad y calidad de la información ambiental, en donde se destaca la exigencia de gratuidad en la entrega de la información, la eliminación de requisitos que obstaculicen este derecho, y la obligación de los funcionarios competentes de rendir cuentas sobre el cumplimiento de las solicitudes de acceso a la información. Adicional a ello, tanto los funcionarios del Estado como las empresas que realizan actividades ambientales, están obligados a proporcionar información sobre sus actividades al Ministerio del Ambiente, permitiendo así la

⁹⁴ Constitución Política de la República del Ecuador, 2008.

⁹⁵ Ley General del Ambiente o Ley 28611, R.O. N/D del N/D.

⁹⁶ Ley General del Ambiente o Ley 25.675 R.O. 30036, de 28 de noviembre de 2002.

⁹⁷ Artículo 398, Constitución de la República del Ecuador, 2008.

⁹⁸ Artículo 184, COAM.

⁹⁹ Ibid.

¹⁰⁰ Artículo 41, Ley 28611.

¹⁰¹ Artículo 42, Ley 28611.

elaboración de informes pertinentes sobre el estado ambiental en las áreas donde se llevan a cabo dichas actividades¹⁰².

En cuanto a la participación ciudadana, todas las personas, tanto naturales como jurídicas, tienen la oportunidad de expresar sus valoraciones en relación con las políticas y acciones que guarden relación con esa decisión, así como su ejecución, seguimiento y control¹⁰³. Es así que quienes presenten sus observaciones deben hacerlo con buena fe, transparencia y veracidad¹⁰⁴.

En Perú, se observan dos grandes contribuciones legislativas. En primer lugar, se establecen lineamientos regulatorios para la participación en sectores clave como hidrocarburos¹⁰⁵, industria manufacturera, comercio interno¹⁰⁶, sector agrario¹⁰⁷, y minería¹⁰⁸. En segundo lugar, se instituyen diversas modalidades para garantizar el derecho a la participación, como consultas, audiencias públicas, encuestas de opinión, buzones de sugerencias, publicación de proyectos normativos, grupos técnicos y mesas de concertación¹⁰⁹.

Asimismo, se definen los deberes del Estado en relación con este derecho, tales como promover el acceso oportuno a la información, brindar capacitación y asesoramiento para fomentar la participación de las entidades que se dedican a la protección del medio ambiente y a la población organizada, establecer mecanismos de participación ciudadana, eliminar obstáculos, rendir cuentas sobre los procesos y solicitudes de participación, y garantizar la transparencia en los procedimientos¹¹⁰. Se establecen criterios para estos procesos, como la entrega previa, clara y comprensible de la información en los medios adecuados, así como la convocatoria pública a los procesos participativos¹¹¹.

¹⁰² Artículo 42, Ley 28611.

¹⁰³ Artículo 46, Ley 28611.

¹⁰⁴ Artículo 47.1, Ley 28611.

¹⁰⁵ Decreto Supremo 002-2019-EM, Presidencia de la República de Perú [Por medio del cual se regula la participación ciudadana para la realización de actividades de hidrocarburos], Registro Oficial N/D de N/D.

¹⁰⁶ Decreto Supremo 014-2022-PRODUCE, Presidencia de la República de Perú [Por medio del cual se regula la participación ciudadana en la gestión ambiental de la industria manufacturera y comercio interno], Registro Oficial N/D de N/D.

¹⁰⁷ Decreto Supremo 018-2012-AG, Presidencia de la República de Perú [Por medio del cual se regula la participación ciudadana para la evaluación, aprobación y seguimiento de instrumentos de gestión ambiental del sector agrario], Registro Oficial N/D de N/D.

¹⁰⁸ Decreto Supremo 028-2008-EM, Presidencia de la República de Perú [Por medio del cual se regula la participación ciudadana en el subsector minero], Registro oficial N/D de N/D.

¹⁰⁹ Artículo 48, Ley 28611.

¹¹⁰ Artículo 50, Ley 28611.

¹¹¹ Artículo 51, Ley 28611.

Además, se subraya la importancia de la inclusión de todas las personas afectadas, sin distinción, en los procesos de participación, así como la obligación de facilitar la comprensión y participación de aquellos cuyo idioma principal no sea el español. Los procesos deben ser documentados y registrados, la información generada debe ser de acceso público. Cuando las autoridades tomen una decisión, la misma se basará en estudios, si estos son complejos, los documentos serán entregados en interpretaciones más entendibles¹¹².

En Argentina, la ley 25.675 establece que la política ambiental tiene como objetivo incentivar la participación social en las decisiones ambientales¹¹³. Al igual que en el caso del Estado peruano, esta legislación también aborda el acceso a la información ambiental, requiriendo tanto al Estado como a las empresas informar sobre la calidad del ambiente en áreas donde se desarrollan proyectos¹¹⁴. Sumado a eso, establece la obligación gubernamental de contar con un sistema para recolectar y evaluar esta información¹¹⁵.

Es relevante destacar que Argentina cuenta con su propia ley para regular este derecho: la ley No. 25.831, también conocida como Régimen de Libre Acceso a la Información Pública Ambiental. Esta normativa obliga al gobierno a presentar un informe anual sobre el estado de la naturaleza ante el poder legislativo¹¹⁶. También, define la información ambiental como aquella relacionada con el medio ambiente, los recursos naturales o culturales y el desarrollo sustentable¹¹⁷. Asimismo, fija criterios específicos por los cuales puede denegarse la entrega de información¹¹⁸.

Por otro lado, esta ley establece un plazo de 30 días hábiles para responder a las solicitudes de información desde su presentación¹¹⁹. En caso de incumplimiento, se considera como infracción el negar injustificadamente el acceso a la información, así como obstruir, ocultar o proporcionar información falsa¹²⁰. por lo que es una ley que fija parámetros para el ejercicio de este derecho, lo que contribuye significativamente a fomentar la participación ciudadana.

¹¹² Artículo 51, Ley 28611.

¹¹³ Artículo 2, Ley 25.675.

¹¹⁴ Artículo 16, Ley 25.675.

¹¹⁵ Artículo 17, Ley 25.675.

¹¹⁶ Artículo 18, Ley 25.675.

¹¹⁷ Artículo 2, Régimen de libre acceso a la información pública ambiental o Ley 25.831 R.O. N/D de 7 de enero de 2004.

¹¹⁸ Artículo 7, Ley 25.831.

¹¹⁹ Artículo 8, Ley 25.831.

¹²⁰ Artículo 9, Ley 25.831.

En cuanto a la participación ciudadana, la ley otorga a todas las personas la facultad de participar y expresar sus opiniones. Establece que las autoridades deben institucionalizar procedimientos de consultas o audiencias públicas como requisitos indispensables para otorgar las autorizaciones correspondientes. Sin embargo, al igual que en Ecuador, si la población se opone a la ejecución de los proyectos, su objeción no será vinculante; no obstante, si las autoridades deciden lo contrario, deberán justificar su decisión. La normativa enfatiza que estos procesos deben garantizarse de manera prioritaria en la evaluación del impacto ambiental, así como en los planes y programas de ordenamiento territorial, especialmente en las etapas de planificación y evaluación de resultados¹²¹.

Tras el análisis realizado, se puede concluir que Perú es un país cuya normativa abarca todos los parámetros mencionados por la CCE ecuatoriana, e incluso incluye disposiciones sobre el acceso a la información ambiental. Por otra parte, en cuanto a la legislación argentina, aunque aborda ambos derechos, no cuenta con una norma que contemple todos los parámetros identificados en este estudio. Se observa que ambos países tienen disposiciones relacionadas con la información ambiental, aspecto que no está presente en la normativa ecuatoriana. Por tanto, se debe considerar estas dos legislaciones como referencias para establecer los contenidos mínimos que debería contener la consulta ambiental en Ecuador.

10. Conclusiones

El análisis de la doctrina, jurisprudencia y normativa revela los siguientes hallazgos sobre los contenidos mínimos de la consulta ambiental. En primer lugar, se destaca la importancia de que la consulta sea oportuna y previa, lo que implica su realización antes de la ejecución del proyecto. También, es fundamental que la consulta se base en el principio de buena fe, lo que significa que el Estado no debe tomar decisiones sin haber llevado a cabo previamente el proceso de consulta, recopilado los resultados de las votaciones y establecido un diálogo abierto con la comunidad afectada, donde puedan exponer sus inquietudes y observaciones.

Igualmente, la consulta debe ser inclusiva, abarcando todas las realidades económicas y sociales, sin discriminación por género, etnia, clase social, entre otros aspectos. Todas las opiniones expresadas deben ser analizadas y consideradas. Además, debe ser participativa, lo que implica que el Estado está obligado a escuchar a la

¹²¹ Artículo 21, Ley 25.675.

población, brindar espacios para que puedan expresar sus observaciones y facilitar un diálogo entre las dos partes.

En cuanto a los elementos esenciales, se identifican tres: los sujetos consultados, los plazos y los criterios de valoración. En cuanto al primero los sujetos consultados, son aquellas personas que serán perjudicadas por la realización de los proyectos. En Ecuador no se menciona si estas personas son únicamente personas naturales o si también pueden ser personas jurídicas, como en Perú. Es importante destacar que el Estado no debe limitar el sujeto a una comunidad, sino que también puede ser una persona individual que se sienta afectada.

El segundo elemento se refiere a los plazos en los que se debe desarrollar la consulta. Es crucial identificar los plazos específicos en los que se desarrollará cada etapa de la consulta, como por ejemplo, cuántos días tiene el gobierno para socializar la información con la comunidad, el momento en que se llevará a cabo la consulta, el plazo para presentar observaciones, el tiempo que tiene el Estado para tomar una decisión y cuándo se notificará a la población sobre esa decisión.

El tercer elemento aborda los criterios de valoración, donde es fundamental que se establezcan criterios claros para que el Estado pueda emitir una respuesta cuando el resultado de la consulta sea negativo con respecto al desarrollo de obras que afecten el ambiente. Esto garantizará que las decisiones tomadas por las autoridades sean justificadas, objetivas e imparciales. Estos hallazgos responden a la pregunta de investigación al identificar y estudiar los contenidos mínimos de la consulta ambiental.

La investigación identifica limitaciones, en lo que respecta la doctrina sobre la consulta ambiental en Latinoamérica, debido a la escasez de información sobre este tema. Esto puede deberse a la confusión entre la consulta previa, libre e informada y la consulta ambiental, lo que ha llevado a una mayor atención y estudio en torno a la primera, por lo que hay muchos artículos académicos y libros respecto a la consulta previa. Por lo tanto, se sugiere recopilar nuevos estudios procedentes de otras regiones, como el caso estadounidense, donde muchas investigaciones se centran en la licencia social ambiental.

El estudio concluye que Ecuador carece de los estándares para una consulta ambiental efectiva. Por lo que, se recomienda que la Asamblea Nacional promulgue una ley que aborde todos los aspectos fundamentales, tanto en lo que respecta a las características de la consulta como a los tres pilares esenciales mencionados anteriormente. Además, esta ley debe abordar el acceso a la información ambiental, especificando los casos en los que se puede denegar y quiénes tienen la autoridad para

proporcionarla. El objetivo de estas medidas es mitigar los conflictos socioambientales en Ecuador y asegurar que los ciudadanos puedan ejercer plenamente este derecho.