

UNIVERSIDAD SAN FRANCISCO DE QUITO USFQ

Colegio de Jurisprudencia

La conciliación entre el desarrollo productivo y la adaptación al cambio climático bajo el enfoque de transición justa.

Megan Shaiel Lima Carrera

Jurisprudencia

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

Quito, 17 de abril de 2025

© 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: Megan Shaiel Lima Carrera

Código: 00215830

Cédula de identidad: 1751132497

Lugar y Fecha: Quito, 17 de abril de 2025

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UNPUBLISHED DOCUMENT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>.

LA CONCILIACIÓN ENTRE EL DESARROLLO PRODUCTIVO Y LA ADAPTACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO BAJO EL ENFOQUE DE TRANSICIÓN JUSTA.¹

CITIZEN PARTICIPATION AND CONSTITUTIONAL CONTROL IN THE APPLICATION OF POPULAR CONSULTATIONS IN ENVIRONMENTAL MATTERS

Megan Shaiel Lima Carrera²
mslimac@gmail.com

RESUMEN

La presente investigación examina el grado de incorporación de una transición justa en el marco normativo ecuatoriano, con el objetivo de determinar su viabilidad jurídica como instrumento para conciliar el desarrollo productivo y la adaptación al cambio climático. A través de una metodología mixta, comparada y deductiva, se analizaron normas nacionales, documentos programáticos y se contrastaron con marcos regulatorios desarrollados de la Unión Europea y Colombia. Los hallazgos evidencian que, si bien Ecuador ha adoptado compromisos climáticos y políticas ambientales progresistas, aún no cuenta con una normativa vinculante que incorpore los parámetros de una transición justa, lo que limita su implementación efectiva. Se identificaron barreras legislativas, institucionales, económicas y sociales, y se propone una hoja de ruta jurídica que incluye reformas normativas, fortalecimiento institucional del MAATE. Este estudio contribuye al debate jurídico ambiental al proponer una base normativa sólida y contextualizada para avanzar hacia una transición justa en el Ecuador.

PALABRAS CLAVE

Transición justa, cambio climático, Ecuador, descarbonización, desarrollo sostenible, derecho ambiental.

ABSTRACT

This research examines the extent to which the principle of just transition is incorporated into the Ecuadorian legal framework, with the objective of determining its legal viability as a tool to reconcile productive development with climate change adaptation. Through a mixed, comparative, and deductive methodology, national laws and policy documents were analyzed and contrasted with regulatory frameworks developed in the European Union and Colombia. The findings show that, although Ecuador has adopted climate commitments and progressive environmental policies, it still lacks binding legislation that incorporates the parameters of a just transition, which limits its effective implementation. Legislative, institutional, economic, and social barriers were identified, and a legal roadmap is proposed that includes normative reforms and institutional strengthening of the MAATE. This study contributes to the environmental legal debate by proposing a solid and contextualized normative foundation to advance toward a just transition in Ecuador.

KEYWORDS

Just transition, climate change, Ecuador, decarbonization, sustainable development, environmental law.

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 Fernando Andrés Martínez Moscoso.

² © 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.

SUMARIO

1.INTRODUCCIÓN.- 2. ESTADO DEL ARTE.- 3. MARCO TEÓRICO.- 4. MARCO NORMATIVO.- 5. PARÁMETROS NORMATIVOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE UNA TRANSICIÓN JUSTA.- 6. ANÁLISIS COMPARATIVO.- 7.-SÍNTESIS COMPARATIVA - 8. BARRERAS EN LA IMPLEMENTACIÓN DE UNA TRANSICIÓN JUSTA.- 9. RECOMENDACIONES.- 10. CONCLUSIONES.

1. Introducción

Distintos proyectos han sido expedidos en el Ecuador a lo largo de las últimas décadas, con miras a implementar el desarrollo sostenible en el país. Muchos de ellos planteados en conjunto con distintos Ministerios y sectores productivos. Sin embargo, los efectos del cambio climático y sus devastadores resultados traen a flote la idea de replantear un modelo de desarrollo ante los desafíos ambientales, económicos y sociales que se ajuste a la crisis climática.

De acuerdo con la Segunda Contribución Determinada a nivel nacional en el Ecuador se han identificado una mayor frecuencia e intensidad de sequías, inundaciones y deslizamientos. Esto debido al incremento de temperatura en dos grados centígrados, al igual que de precipitaciones en 9mm por día y también por la pérdida del 50% de la superficie glaciar en los volcanes del país³. Con un porcentaje del 72,4 de la energía primaria en el país proveniente del petróleo y la dependencia de su exportación, la visión de una transición energética toma relevancia en un país con estas características socioambientales⁴.

A pesar del reconocimiento constitucional del derecho a un ambiente sano, la sostenibilidad y el principio del Buen Vivir⁵, el ordenamiento jurídico ecuatoriano no incorpora explícitamente un enfoque de transición justa como una directriz normativa que asegure el desarrollo y apoye el proceso de descarbonización. Esta omisión de normativa y

³ Segunda Contribución Determinada a Nivel Nacional de la República del Ecuador 2026-2035, febrero de 2025.

⁴ Balance Energético Nacional 2023, Ministerio de Energía y Minas,

⁵ Constitución de la República del Ecuador, R.O. 449, 20 de octubre de 2008, reformada por última vez R.O. N/D de 30 de mayo de 2024.

lineamientos plantea un problema jurídico relevante: un vacío regulatorio que limita la superación de desafíos presentes por el cambio climático y el desarrollo sostenible en un contexto de protección de los derechos de cada uno de los sectores involucrados.

En este contexto, la presente investigación se plantea la siguiente pregunta: ¿cómo puede el Ecuador aplicar la transición justa en su marco normativo con la finalidad de conciliar el desarrollo y garantizar, a su vez, la adaptación del cambio climático?

Con la finalidad de abordar esta problemática y responder positivamente a la interrogante, este trabajo se estructura en varias secciones. En la primera, se desarrolla el concepto de transición justa desde la doctrina y su incorporación en instrumentos como los Objetivos de Desarrollo Sostenible⁶, ODS, y el Acuerdo de París⁷. La segunda sección analiza el marco regulatorio internacional y la incorporación de la transición justa. La tercera evalúa casos específicos de sectores estratégicos afectados por la transición. Finalmente, en la cuarta sección se proponen lineamientos para la incorporación normativa de una transición justa en Ecuador.

Con este propósito, la metodología en esta investigación se basa en un enfoque deductivo que parte del análisis general de la transición justa en el derecho internacional, posteriormente examinar su incorporación en el marco ecuatoriano. Se adopta también un método cualitativo y comparado, fundamentalmente por la revisión de normas, jurisprudencia, nacional e internacional al igual que informes técnicos de gestión pública; y, explicativa, referente a las causas estructurales y jurídicas que limitan a la transición justa.

2. Estado del arte

En el presente apartado se aborda un análisis de literatura referente a la conceptualización y aplicación de la transición justa como una directriz de la normativa ecuatoriana; enfocándose en el sistema europeo, su fin y sus barreras de aplicación. De esta manera, se tendrá una base conformada de los principales aportes académicos respecto del problema de investigación.

Para Raphael J. Heffron al hablar de transición justa se lo debe hablar conjuntamente desde tres tipos de justicia: justicia climática se refiere a compartir los

⁶ La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: una oportunidad para América Latina y el Caribe, Naciones Unidas, LC/G.2681-P/Rev.3, 2018.

⁷ Acuerdo de París, París, 12 de diciembre de 2015, ratificado por el Ecuador el 20 de septiembre de 2017.

beneficios y las cargas del cambio climático desde una perspectiva de derechos humanos. La justicia energética se refiere a la aplicación de los derechos humanos a lo largo del ciclo de vida energético. Y, por último, la justicia ambiental tiene como objetivo tratar a todos los ciudadanos por igual e involucrarlos en el desarrollo, implementación y cumplimiento de leyes, regulaciones y políticas ambientales⁸.

Además, el autor reitera que la justicia es un elemento importante para la transición, porque a menudo dentro del discurso de los gobiernos, las empresas, las instituciones y los investigadores discuten sobre la transición a una economía baja en carbono, pero omitiendo lo “justo”.

Aportando a esta línea de ideas, Krawchenko y Gordon⁹, mencionan que las transiciones justas son una forma de reconocer y gestionar las transiciones energéticas e industriales para que los trabajadores, las comunidades y otras partes interesadas no enfrenten riesgos o daños desproporcionados. En su investigación, argumentan que las regiones dependientes del petróleo y el gas suelen estar menos diversificadas económicamente, y como tal, el sector tiene un impacto desproporcionado en la economía y el empleo, por lo que el concepto de una transición justa es particularmente importante.

Implementar la transición justa de manera exitosa significa que las instituciones internacionales reconozcan la necesidad de un marco global para adoptar un enfoque cosmopolita hacia dicha transición, según lo explica Heffron. De manera conjunta, los planes de desarrollo a nivel nacional regional, evaluaciones estratégicas del medio ambiente y las estrategias industriales nacionales, facilitarán la implementación de una transición justa. Es evidente que los planes de desarrollo en sus distintos niveles estarán enfocados en la creación de empleo, mientras que las evaluaciones estratégicas del medio ambiente se centrarán en políticas energéticas, ambientales y climáticas. Los tres marcos legales tendrán la justicia como un resultado adicional para garantizar la transición justa¹⁰.

En las últimas dos décadas dentro de los planes europeos de orientar el desarrollo económico, se ha incluido estrategias enfocadas al crecimiento sostenible y a la promoción

⁸ Heffron, Raphael J. (2021) Achieving a Just Transition to a Low Carbon Economy. Springer Nature Switzerland AG. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-89460-3>.

⁹ Krawchenko, Tamara Antonia, and Megan Gordon. 2022. "Just Transitions for Oil and Gas Regions and the Role of Regional Development Policies" *Energies* 15, no. 13: 4834. <https://doi.org/10.3390/en15134834>.

¹⁰ Heffron, Raphael J. "Achieving a Just Transition to a Low Carbon Economy", 150-153.

financiera estatal, eficiente en el uso de recursos de bajo nivel de carbono. Muchas de estas estrategias han sido ya aplicadas¹¹.

A su vez, en la región se analiza las barreras de implementar una transición justa, lo cual se replicaría en el Ecuador al contar con elementos y estructuras legislativas similares. Sandra Hincapié¹² menciona, que la gobernanza ambiental en la región durante 2024 refleja los dilemas contradictorios del proceso de transición energética. Por un lado, se busca atraer inversiones para el desarrollo de grandes proyectos de generación de energía renovable, con el fin de cumplir los compromisos climáticos y proteger la biodiversidad natural. Por otro, se profundiza la dinámica extractiva, que conlleva grandes impactos ambientales, conflictos sociales y resistencias locales.

Construir una matriz energética renovable con grandes proyectos de energía eólica, marina, solar e incluso nuclear requiere grandes inversiones de capital que, por un lado, compiten con los recursos destinados por los gobiernos a programas sociales en sociedades con profundas desigualdades -como las latinoamericanas-, y por otro, desincentivan considerar los impactos ecológicos como parte del costo real de los procesos extractivos de los minerales necesarios para su construcción¹³.

Esto es especialmente vital para los bosques de América Latina, que albergan una enorme riqueza minera y energética, cuya extracción, para la transición energética y tecnológica, está dejando una huella ambiental de deforestación, contaminación y devastación en las comunidades locales y los ecosistemas esenciales para el equilibrio de la biosfera¹⁴.

¹¹ Asier García Lupiola, “Los Retos de La Seguridad Energética Y El Cambio Climático: Hacia Una Economía Europea Sostenible,” Cuadernos Europeos de Deusto, no. 60, April 30, 2019, 305–39, <https://doi.org/10.18543/ced-60-2019pp305-339>.

¹² Sandra Miled Hincapié Jiménez. América Latina En Un Mundo Perplejo Inseguridad, Turbulencias Económicas y Democracias Asediadas, Informe Anual 2024-2025, <https://www.fundacioncarolina.es/catalogo/america-latina-en-un-mundo-perplejo-inseguridad-turbulencias-economicas-y-democracias-asediadas/>.

¹³ Sandra Miled Hincapié Jiménez. “América Latina En Un Mundo Perplejo Inseguridad, Turbulencias Económicas Y Democracias Asediadas” 65-68.

¹⁴ Id.

3. Marco normativo

La presente sección tiene por objeto analizar el marco jurídico que regula los sectores estratégicos vinculados a la matriz energética ecuatoriana, concentrándose en hidrocarburos y electricidad, en el contexto del cambio climático. Se identifican disposiciones constitucionales, legales y reglamentos que rigen la explotación, distribución y consumo de los recursos ya mencionados. Esta examinación permitirá evaluar la articulación – o falta de ella- con los principios de sostenibilidad y justicia ambiental. De este modo, se analizará si el ordenamiento nacional incorpora o no la transición justa como directriz.

La normativa nacional y la Constitución del Ecuador¹⁵ se destaca por integrar un enfoque progresista hacia la protección ambiental, imponiendo una obligación estatal de garantizar un desarrollo sostenible promoviendo el principio del Buen Vivir¹⁶. En dicha norma, se dispone a los hidrocarburos como un sector estratégico cuya titularidad le corresponde al Estado. Se establecen los principios de soberanía energética, interés público, eficiencia, sostenibilidad y precaución ambiental¹⁷.

A su vez, la Ley de Hidrocarburos¹⁸ establece el marco normativo para la exploración, explotación, transporte, industrialización y comercialización de hidrocarburos. En su artículo 1, establece la inalienabilidad de los yacimientos de petróleo y gas como bienes del Estado. La misma ley otorga al Ministerio del Ramo la potestad de planificar, regular y controlar las actividades referentes a hidrocarburos. Sin embargo, se recalca que dicha ley no cuenta con disposiciones que orienten al uso de fuentes energéticas menos contaminantes o mecanismos de sostenibilidad enfocada en comunidades donde se permite la extracción de hidrocarburos.

De igual forma, el sector eléctrico en el país se encuentra regulado por la Ley Orgánica del Servicio Público de Energía Eléctrica, LOSPEE, su reglamento y disposiciones emitidas por el Ministerio de Energía y Minas; el Operador Nacional de Electricidad, CENACE, y la Agencia de Regulación y Control de Energía y Recursos Naturales No

¹⁵ Constitución de la República del Ecuador, R.O. 449, 20 de octubre de 2008, reformada por última vez R.O. N/D de 30 de mayo de 2024.

¹⁶ Artículos 3.5 y 14, Constitución de la República del Ecuador.

¹⁷ Artículo 313, Constitución de la República del Ecuador.

¹⁸ Ley de Hidrocarburos, R.O. 711 el 15 de noviembre de 1978, reformado por última vez 11 de enero de 2023.

Renovables, ARCERNNR. Dentro de esta normativa se le atribuye al Estado la titularidad de los recursos energéticos y del sistema eléctrico nacional con la responsabilidad de garantizar el acceso universal y de calidad al servicio público de energía eléctrica, bajo criterios de sustentabilidad ambiental y responsabilidad intergeneracional¹⁹.

En lo que respecta a ley especial en materia ambiental de Ecuador, el Código Orgánico del Ambiente²⁰ establece un marco legal para la protección del ambiente, promoviendo la sostenibilidad y la conservación de los recursos naturales. Su objetivo es regular el ejercicio de los derechos ambientales reconocidos en la Constitución e instrumentos internacionales ratificados por Ecuador. Tanto el código como su reglamento reconocen al Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica, MAATE, como autoridad ambiental nacional. Este órgano es responsable de formular y ejecutar política ambiental, al igual que coordinar el Sistema Único de Información²¹.

En lo que respecta a instrumentos internacionales, el Ecuador ha ratificado mediante Decreto Ejecutivo el Acuerdo de París²². En el mismo, se establece obligaciones en torno a la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, GEI, la adaptación al cambio y el financiamiento climático. La vinculación del país con el Acuerdo de París es principalmente relevante por el enfoque de este en la colaboración internacional y las necesidades de cada Estado para abarcar responsabilidades hacia el cambio climático.

Por último, en 2015 Ecuador adoptó formalmente los ODS, comprometiéndose con la Agenda 2030 de las Naciones Unidas²³. A pesar de que estos instrumentos no sean vinculantes orientan al diseño de políticas públicas con enfoque de derechos ambientales y derechos humanos, así como se puede observar su referencia en las dos Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional²⁴ y el Plan de Desarrollo Nacional²⁵.

¹⁹ Ley Orgánica del Servicio Público de Energía Eléctrica, [LOSPEE]. Tercer R.O. Suplemento 418, de 1 de enero de 2015, reformado por última vez el 09 de diciembre de 2024.

²⁰ Código Orgánico del Ambiente, R.O. Suplemento 983, de 12 de abril de 2017, reformado por última vez el 21 de diciembre de 2021.

²¹ Artículo 47, Reglamento al Código Orgánico del Ambiente, R.O. Suplemento 507 de 12 de junio de 2019, reformado por última vez el 16 de abril de 2024.

²² Acuerdo de París, París, 12 de diciembre de 2015, ratificado por el Ecuador el 20 de septiembre de 2017.

²³ Naciones Unidas. *La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: una oportunidad para América Latina y el Caribe*. LC/G.2681-P/Rev.3. Santiago, 2018.

²⁴ Segunda Contribución Determinada a Nivel Nacional de la República del Ecuador 2026-2035, febrero de 2025.

²⁵ Plan de Desarrollo para el Nuevo Ecuador 2024 – 2025, Resolución 003-2024-CNP, Secretaría Nacional de Planificación, 16 de febrero de 2024.

4. Marco teórico

La integración eficaz de transición justa implica un marco que logra una conversión equitativa mientras las economías se descarbonizan, es decir que todos los actores involucrados tengan apoyo y no se encuentren en desventaja. Si bien el concepto es cada vez más nombrado en instituciones públicas es crucial que la transición justa cuente con parámetros claros que garanticen equidad y eficacia durante el cambio y la descarbonización de las actividades.

La transición justa se ha convertido en una categoría normativa reconocida a nivel internacional, que articula el deber de los Estados en garantizar el paso a economías sostenibles sin crear nuevas maneras de precarización²⁶.

La transición justa incorpora tres dimensiones interdependientes, explicadas por Raphael J. Heffron²⁷, considera conjuntamente la justicia social, climática y ambiental. Esta visión permite diseñar políticas integrales que respondan efectivamente a las necesidades de las comunidades afectadas por la transición hacia una economía baja en carbono. En su trabajo menciona que, abordar estas tres dimensiones en conjunto garantiza que los beneficios económicos y sociales derivados del proceso de transición se distribuyan de manera equitativa, promoviendo la inclusión social y económica y evitando profundizar desigualdades existentes. Asimismo, esta perspectiva integral asegura una participación real y efectiva de los actores locales y globales afectados, lo que genera legitimidad, cooperación y sostenibilidad en las medidas implementadas durante la transición.

La justicia ambiental constituye una dimensión central de la transición justa, en tanto exige equidad en la distribución de los impactos y beneficios ambientales, así como también garantías efectivas de participación, información y reparación por parte de los causantes del daño. Stella M. Čapek introduce este enfoque y resalta la necesidad de equidad en las políticas ambientales, garantizando que las comunidades marginalizadas y vulnerables tengan voz activa en la toma de decisiones y no sean desproporcionadamente afectadas por prácticas ambientales perjudiciales. La justicia ambiental busca promover un acceso

²⁶ Ver, United Nations Framework Convention on Climate Change, *Solidarity and Just Transition Silesia Declaration*, COP24, Katowice, Poland, December 2018, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14545-2018-REV-1/en/pdf>.

²⁷ Heffron, Raphael J. (2021) *Achieving a Just Transition to a Low Carbon Economy*. Springer Nature Switzerland AG. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-89460-3>.

equitativo a los recursos naturales y proteger a todos los grupos sociales de los daños ambientales²⁸.

Por otra parte, la justicia social en el contexto de la transición justa implica la búsqueda de equidad y justicia en todos los ámbitos de la sociedad, incluyendo el económico, social y cultural. Se enfoca en la reducción de las desigualdades y promover la inclusión de todos los individuos, especialmente aquellos en situaciones de vulnerabilidad. Se incluye en esta línea de pensamiento, asegurar que las políticas de transición justa aborden las necesidades de empleo, salud y bienestar, educación y acceso a tecnologías limpias, con el fin de construir una sociedad más equitativa²⁹.

La justicia climática aborda la necesidad de prevenir daños futuros causados por el cambio climático y distribuir equitativamente las cargas y responsabilidades derivadas de la mitigación y adaptación climática. Según Skillington³⁰, este enfoque reconoce la importancia de una política climática que contemple la capacidad diferencial de los países y comunidades para enfrentar y responder al cambio climático, promoviendo políticas que compensen a aquellos menos responsables de las emisiones, pero más afectados por sus consecuencias.

Mientras la justicia ambiental destaca la necesidad de participación democrática y reparación por daños específicos en contextos locales, la justicia climática enfatiza la equidad global en las responsabilidades frente al cambio climático, reconociendo que los países y comunidades más afectadas no son necesariamente los más responsables, resaltando así la necesidad de solidaridad global y políticas integrales³¹.

Para este trabajo, la interacción entre la justicia ambiental, social y climática resulta esencial para consolidar la directriz de una transición justa como eje normativo integral frente a los desafíos del cambio climático y la transformación de los modelos productivos. No se considera pertinente ser entendidas como esferas independientes, sino como componentes interrelacionados de una misma obligación jurídica: asegurar que los procesos de transición

²⁸ Stella M. Čapek, "The 'Environmental Justice' Frame: A Conceptual Discussion and an Application." *Social Problems* 40, no. 1: 5–24, 1993. <https://doi.org/10.2307/3097023>.

²⁹ Tazim Jamal, Rob Hales, "Performative justice: New directions in environmental and social justice", *Geoforum*, Volume 76, 176-180, 2016, <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2016.09.014>.

³⁰ Tracey Skillington, "Climate Justice." In *Theorising Justice: A Primer for Social Scientists*, ed. by J. Ohlsson and S. Przybylinski, 1st ed., (Bristol University Press, 2023), 155–70. <https://doi.org/10.2307/jj.7941370>.

³¹ David Schlosberg, "Justicia Ambiental y Climática: De La Equidad al Funcionamiento Comunitario." *Ecología Política*, no. 41, (2011) 25–35. <http://www.jstor.org/stable/41488795>.

hacia una economía baja en carbono no reproduzcan ni profundicen desigualdades, sino que promuevan una sociedad más equitativa, inclusiva y resiliente³².

5. Parámetros normativos para la implementación de una transición justa.

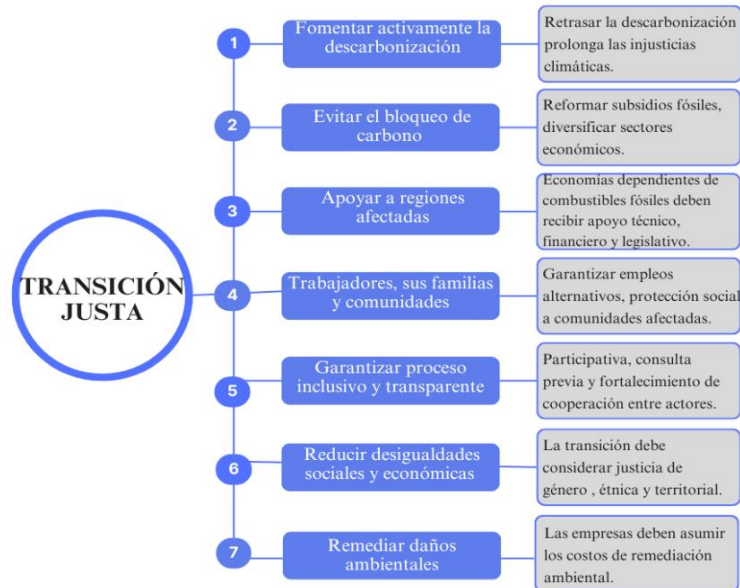
La efectiva integración de una transición justa en los marcos regulatorios, a la vez que, logra una conversión equitativa en las economías descarbonizadas, exige la existencia de criterios operativos precisos que faciliten su aplicación en políticas públicas, normativas sectoriales y mecanismos institucionales. En este contexto, el informe del Stockholm Environment Institute, SEI³³, destaca siete parámetros clave que permiten evaluar la coherencia y adecuación de los esfuerzos normativos durante los procesos de descarbonización. Estos parámetros proporcionan una base técnica y legal que asegura que la transición energética y productiva no profundice las desigualdades sociales y ambientales, sino que fomente una transformación justa e inclusiva. En esta sección se presentan y analizan dichos parámetros como herramientas para el diseño y evaluación de políticas con un enfoque en la justicia climática, social y ambiental, sirviendo también como referencia para un análisis comparativo entre Ecuador y las legislaciones de la Unión Europea y Colombia.

Con fines de ejemplificar cada uno de los siete parámetros del ya mencionado reporte, en la siguiente tabla encontrará cada uno de ellos y sus enfoques.

³² Schlosberg, David. “Justicia Ambiental y Climática: De La Equidad al Funcionamiento Comunitario.” *Ecología Política*, no. 41, (2011), 25–35. <http://www.jstor.org/stable/41488795>.

³³ Aaron Atteridge and Claudia Strambo. “Principles for Just, Low-Carbon Transition.” ed. by K. Brandon. *Seven Principles to Realize a Just Transition to a Low-Carbon Economy*. Stockholm Environment Institute, (2020). <http://www.jstor.org/stable/resrep25078.6>.

Tabla 1- Parámetros de una transición justa



Fuente: Elaboración propia, en base al estudio de *Stockholm Environment Institute*³⁴.

5.1. Función normativa de los parámetros en el derecho comparado

Los parámetros propuestos por SEI no se limitan a una guía técnica o política para la transición justa, al contrario, adquieren una función normativa operativa al momento revisar el derecho comparado. Estos siete parámetros permiten implementar la transición justa a disposiciones legales, obligaciones vinculantes e incluso, instituciones focalizadas en las necesidades específicas de cada país o región.

En el caso de la Unión Europea los parámetros han sido integrados en distintas normas comunitarias de distinto rango. Si bien la región ha tenido como objetivo ser líder en materia ambiental, lo ha sabido cumplir con diversas metas expandidas en el desarrollo, la conservación y el apoyo a los actores involucrados. Hasta la fecha, se han aprobado más de 16 regulaciones vinculantes en el marco del *Fit for 55 package*³⁵, incluyendo normas sobre emisiones de CO₂ para el transporte, eficiencia energética, y distribución de esfuerzos entre los Estados miembros.

³⁴ Aaron Atteridge and Claudia Strambo. "Principles for Just, Low-Carbon Transition." Ed. by K. Brandon. *Seven Principles to Realize a Just Transition to a Low-Carbon Economy*. Stockholm Environment Institute, (2020). <http://www.jstor.org/stable/resrep25078.6>.

³⁵ The European Green Deal – Delivering the EU's 2030 Climate Targets, European Commission, October 2023.

En contraposición, al analizar un país vecino, se observa una implementación más dispersa. Si bien Colombia cuenta con una ley especial sobre transición energética³⁶, los parámetros han sido implementados en planes de desarrollo, como lo es el Plan Nacional de Desarrollo que incluye en sus objetivos diversificar las exportaciones de combustibles y la inclusión social en la rehabilitación de la naturaleza³⁷. Sobre esta base, en los siguientes apartados se desarrollará más acerca de los parámetros que implementa Colombia para su desarrollo sustentable.

Por último, en el ámbito nacional, el Ecuador ha implementado parcialmente los parámetros de la transición justa. Un ejemplo de ello es la participación de actores locales, comunidades y sectores económicos en la Estrategia Nacional de Cambio Climático, ENCC³⁸. Se puede mencionar igualmente iniciativas de la creación de empleos verdes y la protección de sectores vulnerables a la transición. Sin embargo, al igual que Colombia los parámetros no se encuentran integrados en instrumentos normativos vinculantes.

6. Análisis comparativo

6.1. Implementación de una transición justa en la Unión Europea

Durante las últimas décadas, la Unión Europea ha impulsado la aplicación de una transición justa como una herramienta jurídica y socioeconómica fundamental para garantizar que el proceso de transición se realice con luces de equidad social, sostenibilidad económica y protección de derechos. En esta región; la transición justa se puede considerar una directriz, establecida en el marco del Pacto Verde Europeo desde 2019³⁹, dado que se implementa a través de normas vinculantes, estrategias interinstitucionales y fondos específicos. Como uno de los objetivos, se desarrolló la Ley Climática Europea, misma que entró en vigor en 2021⁴⁰, dicho reglamento consagra el objetivo de neutralidad climática para 2050⁴¹ e incluye un enfoque en la adaptación al cambio climático, al igual que a una

³⁶ Ley 2169 de 2021, por medio de la cual se impulsa el desarrollo bajo en carbono del país mediante el establecimiento de metas y medidas mínimas en materia de carbono neutralidad y resiliencia climática y se dictan otras disposiciones, 21 de diciembre de 2021.

³⁷ Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, informe, Departamento Nacional de Desarrollo, mayo 2023.

³⁸ Estrategia Nacional de Cambio Climático del Ecuador 2012-2025, Ministerio del Ambiente, República del Ecuador, 2012.

³⁹ Comunicación de la Comisión Europea (2019). The European Green Deal, COM (2019) 640 final.

⁴⁰ Ley Climática Europea, Reglamento (UE) 2021/1119, Parlamento Europeo y del Consejo Europeo, 30 de junio de 2021.

⁴¹ Artículo 2, Ley Climática Europea.

transición efectiva hacia una sociedad justa y en auge, que engloba una economía próspera y eficiente en el uso de recursos.

Con el propósito de sentar las bases de la responsabilidad respecto a las acciones contra el cambio climático en cualquiera de los sectores involucrados es necesario mencionar el caso de la Fundación Urgenda contra el Estado de Países Bajos⁴². Dicho caso culminó con una sentencia que obliga al gobierno a reducir sus emisiones GEI en al menos un 25% para finales de 2020, comparado con los niveles de 1990. Dentro de la controversia se argumentó la existencia de derrames petroleros en Nigeria causados por mantenimiento defectuoso, falta de medidas preventivas adecuadas y reacción insuficiente ante incidentes ambientales, generando grandes daños significativos tanto al ecosistema como a las comunidades locales.

A lo largo de la decisión judicial la Corte Suprema analizó el peligro del cambio climático y la protección de derechos humanos basado en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, CEDH, así también como la responsabilidad del Estado. Con respecto a lo mencionado la sentencia señala lo siguiente:

“El Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (CEDH) exige a los Estados parte que protejan los derechos y libertades establecidos en él para sus habitantes. El artículo 2 del CEDH protege el derecho a la vida, y el artículo 8, el derecho al respeto de la vida privada y familiar. Según la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), un Estado contratante está obligado por estas disposiciones a adoptar las medidas adecuadas si existe un riesgo real e inmediato para la vida o el bienestar de las personas y el Estado es consciente de ese riesgo⁴³.”

La decisión final se fundamentó en los derechos humanos para establecer que la responsabilidad de los gobiernos en cumplir con los compromisos climáticos internacionales es un deber que no se limita a tomar medidas que contrarresten un porcentaje de los daños ambientales, y además del deber legal de proteger a sus ciudadanos contra los cambios climáticos que los pongan en peligro.

En esta línea, la Unión Europea ha definido metas intermedias, como la reducción de al menos un 55% de emisiones de GEI para 2030, y ha adoptado mecanismos normativos como el Fondo para la Transición Justa, FTJ, el Fondo Social para el Clima, y el Mecanismo

⁴² 19/00135, Corte Suprema de los Países Bajos, Sala de Casación, 13 de enero de 2020.

⁴³ 19/00135, Corte Suprema de los Países Bajos, Sala de Casación, 13 de enero de 2020, p.4.

de Recuperación y Resiliencia, que enfocan recursos hacia la adaptación productiva y energética, con atención local e inclusivo⁴⁴.

Francesca Colli⁴⁵, en *European Policy Brief* menciona tres problemas en concreto que atraviesa la implementación del mecanismo de transición justa, siendo uno de ellos la concentración excesiva en el Fondo de Transición Justa, FTJ, lo que genera conflictos entre los países y regiones a los que se les atribuye las aportaciones, creando una diferenciación financiera en beneficiarios y perjudicados. La limitación al ámbito energético, también se considera un problema, ya que se percibe como un punto a favor para aquellas naciones que han retrasado la transición energética. Por último, la autora menciona la falta de inclusión del sector privado y actores sociales en la implementación de este mecanismo causaría fallas en que realmente se concrete un cambio y se cumpla con los objetivos de la Comisión Europea.

Frente a ello, la Comisión Europea ha buscado consolidar un marco jurídico integral. En 2018 este mismo ente publica su visión a largo plazo sobre la transición. Con base en ello, Rebekka Popp y Lisa Fischer⁴⁶ mencionan cinco elementos que proporcionan éxito a la estrategia de la Unión Europea, sin dejar de lado los aspectos de impacto en los diferentes sectores de la sociedad, como el empleo, la distribución geográfica y el impacto del cambio climático por sí mismo. El primer elemento es la claridad en la dirección de una transición a largo plazo como lo es el objetivo de neutralidad climática para 2050, de esta manera se evita los costos políticos y financieros que podría conllevar una respuesta tardía a los impactos abruptos de la transición, así como los impactos del cambio climático.

El segundo elemento, en el reporte de los investigadores, se menciona el diseño de la trayectoria por sectores y regiones, lo que implica que se reconozca los desafíos particulares de los impactos en los diversos grados de integración geográfica, así se asegura que la transición sea viable localmente a cada sector. Igualmente, al incluir todas las dimensiones de la Transición Justa se habla de un marco integral que considera los impactos negativos, como los costos sociales, y las oportunidades que surjan. Por último, el reporte

⁴⁴Sanja Filipović, Noam Lior, Mirjana Radovanović. “The green deal – just transition and sustainable development goals Nexus”, *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, Volume 168, (2022), 112759, ISSN 1364-0321, <https://doi.org/10.1016/j.rser.2022.112759>.

⁴⁵ Colli, Francesca. “The EU’s Just Transition: Three Challenges and How to Overcome Them.” Egmont Institute, 2020. <http://www.jstor.org/stable/resrep24705>.

⁴⁶ Rebekka Popp and Lisa Fischer. “The EU Long-Term Strategy as an opportunity for Just Transition: Five Elements for Success.” E3G, 2019. <http://www.jstor.org/stable/resrep21749>.

menciona como eje fundamental el incluir actores clave en la transición, esto implica definir el rol de entidades públicas y privadas para la promoción de políticas de capacitación laboral, investigación, financiamiento para inversiones sostenibles e incentivos fiscales⁴⁷.

Desde 2020 la implementación de este marco ha sido progresiva. La Unión Europea promueve proyectos regulatorios como *REPowerEU*⁴⁸, orientado a fortalecer la autonomía energética y acelerar la transición, y la Ley de Restauración de la Naturaleza, con implicaciones directas en el uso del suelo, biodiversidad y justicia ambiental.

A nivel financiero, la creación del Fondo Social para el Clima, con una asignación proyectada de 86.000 millones de euros⁴⁹, y el Plan Industrial del Pacto Verde⁵⁰ desde 2023, consolidan el enfoque jurídico y económico de la transición, orientado a la transformación estructural del modelo productivo, el fortalecimiento de tecnologías limpias, y la protección de sectores vulnerables.

6.1.1. Impactos y resultados

Como ya se desarrolló en el apartado anterior, los enfoques en las normativas de la Comisión Europea afirmativamente buscan una conjunción del desarrollo y la lucha contra el cambio climático. Sin embargo, es necesario analizar los impactos reales de este marco regulatorio.

Según el Informe sobre el estado de la Unión de la Energía 2024⁵¹, se logró reducir en 37% las emisiones de GEI por debajo de los niveles de 1990, alcanzando así un incremento de Producto Interno Bruto, PIB, en 67% en el mismo rango de tiempo. Además, se aumentó la participación de energías renovables en el consumo energético de la Unión Europea, la energía eólica se convirtió en la segunda fuente de electricidad. En cuanto a la ejecución de los planes nacionales de recuperación y resiliencia, a mediados de junio de 2024, la UE ha

⁴⁷Rebekka Popp and Lisa Fischer. “The EU Long-Term Strategy as an opportunity for Just Transition: Five Elements for Success.”

⁴⁸ Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *REPowerEU Plan*, European Commission, Secretariat-General, COM/2022/230 final, May 2022.

⁴⁹ Regulation (EU) 2023/955 of the European Parliament and of the Council of 10 May 2023 establishing a Social Climate Fund and amending Regulation (EU) 2021/1060.

⁵⁰ Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *A Green Deal Industrial Plan for the Net-Zero Age*, European Commission, COM/2023/62 final, February 2023.

⁵¹ Comisión Europea, Informe sobre el estado de la Unión de la Energía, Bruselas, COM (2024) 404 final.

liberado más de 240 000 millones EUR a los Estados miembros para aplicar las medidas incluidas en sus planes. Los Estados miembros han destinado más de 184 000 millones EUR a apoyar reformas e inversiones relacionadas con la energía desde la puesta en marcha del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia⁵².

A pesar de los logros y récords establecidos en los últimos años, existen factores por mejorar. Mediante un estudio realizado por Abdullah Emre Caglar⁵³, confirma que la sostenibilidad a largo plazo, mostrando que ningún país parte del estudio alcanza los niveles de sostenibilidad ecológica. El estudio muestra impactos negativos con el uso actual de las tecnologías climáticas, ya que estas reducen la capacidad biológica del medio ambiente para regenerarse durante su instalación; al igual que los autores mencionan un consumo insuficiente las energías renovables para que estas generen mejoras significativas en sostenibilidad ambiental.

Si bien, los resultados dan aliento para las metas ambientales y económicas, los desafíos no terminan allí. Ciertamente, resulta indispensable profundizar en políticas coordinadas e integrales que consideren los impactos indirectos que aseguren la sostenibilidad tanto al interior como al exterior de la región.

6.1. Implementación de una transición justa en el marco regulatorio de Colombia

Dentro de la región, Colombia se ubica como uno de los países con implementación de elementos de transición justa, tanto en el nivel legal como en el nivel jurisprudencial. A pesar de encontrar limitaciones en su desarrollo normativo, se encuentra una referencia útil en su marco institucional, con un enfoque progresivo de la justicia climática, la diversificación económica y la participación de las comunidades.

Desde el análisis legislativo, en 2018 la Ley 1931⁵⁴ estableció una política nacional con orientación al cambio climático desde una perspectiva local. Además, se estableció principios de transición energética por medio de la incorporación de la Ley 2169 en el 2021.

⁵² Comisión Europea, Informe sobre el estado de la Unión de la Energía, Bruselas, COM(2024) 404 final.

⁵³ Abdullah Emre Caglar, Muhammet Daştan, Zahoor Ahmed, Mehmet Mert, Salih Bortecine Avci, A novel panel of European economies pursuing carbon neutrality: Do current climate technology and renewable energy practices really pass through the prism of sustainable development?, Gondwana Research, Volume 139, 2025, 260-271, ISSN 1342-937X. <https://doi.org/10.1016/j.gr.2025.01.001>.

⁵⁴ Ley 1932 de 2018, por la cual se establecen directrices para la gestión del cambio climático,

Se puede afirmar la presencia de una política de Estado sobre la transición energética basada en desarrollo de energías limpias, seguridad y sostenibilidad ambiental; que, a su vez reconoce la necesidad de reducir la dependencia de combustibles fósiles. La Ley 2169 también establece su subordinación a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, CMNUCC, al establecer las metas ecológicas, como alcanzar carbono neutralidad para 2050⁵⁵. Además, esta norma establece como en su ámbito de aplicación a todos los entes públicos la responsabilidad de ejecución de las metas y medidas establecidas correspondiente a sus competencias⁵⁶.

De igual manera, el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026⁵⁷ promueve una transición en las zonas donde existe una dependencia relevante hacia el sector minero al norte del país como lo es las zonas de César y La Guajira⁵⁸. Si bien se observa parámetros de transición justa integrados en la normativa colombiana, existen barreras estructurales que limitan su implementación.

Uno de los elementos más significativos que se presentan en el modelo colombiano es la Sentencia STC4360-2018 donde el Tribunal Supremo⁵⁹ reconoció los derechos de las futuras generaciones y la necesidad de proteger la Amazonía de la deforestación, vinculando así los derechos humanos con la protección ambiental. Una tutela instaurada por 25 niñas, niños, adolescentes y jóvenes adultos que alegaban la violación a sus derechos fundamentales a un ambiente sano, la vida y la salud. Los hechos se dieron debido al incremento del 44% de la deforestación en la Amazonía colombiana con respecto del 2016⁶⁰, hechos dados por la tala ilegal, acaparamiento de tierras y cultivos ilícitos.

La sentencia reafirmó que Colombia incumplió con obligaciones adquiridas por acuerdos internacionales como el Acuerdo de París, también exigió a las autoridades actualizar los planes territoriales con enfoque en reducción de deforestación y adaptación al cambio climático. Esta decisión refuerza la idea de que los gobiernos tienen la obligación

⁵⁵ Artículo 5, Ley 2169 de 2021

⁵⁶ Artículo 2, Ley 2169 de 2021.

⁵⁷ Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, informe, Departamento Nacional de Desarrollo, mayo 2023.

⁵⁸ Elisa Arond, José Vega-Araújo, Juliana Peña Niño y Fernando Patzy, *Just Transitions from Coal in Colombia: Between Policy and Reality*, SEI Brief, Stockholm Environment Institute, octubre de 2024, <https://doi.org/10.51414/sei2024.038>

⁵⁹ STC4360-2018-2018-00319-01, Corte Suprema de Justicia de Colombia, Sala de Casación Civil, 05 de abril de 2018.

⁶⁰ STC4360-2018-2018-00319-01, Corte Suprema de Justicia de Colombia, p.34.

legal de proteger los recursos naturales críticos para la supervivencia humana y la biodiversidad.

A pesar de todo lo mencionado, el informe realizado por el SEI en 2024⁶¹, señala la realidad de Colombia con respecto a la institucionalidad y economía que limita la implementación práctica de los parámetros hacia una transición justa. En este estudio se revela que el 61% del ingreso económico de La Guajira y el 43% del Cesar provienen de regalías del carbón, lo que genera una profunda dependencia fiscal y social. Además, que el estudio no percibe un cambio en la pobreza estructural y no existe capacidad técnica en los gobiernos locales para manejar una coordinación entre los distintos niveles gubernamentales.

Por último, el SEI menciona el desafío que representa la dimensión sociocultural en el proceso post-minero, provocando conflictos sociales, amenaza a líderes comunitarios, y la falta de políticas eficaces agravan el problema en el sector laboral; cuando los trabajos se pierden en esta transición sin un plan de reconvención eficiente⁶².

6.2. Marco regulatorio ecuatoriano y la concepción de una transición justa

Con relación a la situación nacional, existe principios incluidos en el marco regulatorio nacional y cobran importancia en la jurisprudencia, como es pertinente en el Caso Mecheros, presentado en por primera vez en 2020, una sentencia clave que subraya la preocupación por las autorizaciones anuales otorgadas para la quema de gas, una práctica que contribuye significativamente al cambio climático. La sentencia destaca las autorizaciones concedidas por el Ministerio de Energía y Recursos no Renovables para la quema de gas en mecheros: “desatiende los distintos compromisos ambientales, efectuados por el Ecuador en materia ambiental”⁶³. Esta declaración de la Corte pone en evidencia la necesidad de revisar y ajustar las políticas y regulaciones que permiten tales prácticas, para alinearlas más efectivamente con los compromisos climáticos nacionales e internacionales de Ecuador.

Ecuador es uno de los pocos países en la región que ha reconocido los derechos de la naturaleza y principios ambientales como el Buen Vivir en su Constitución, no se encuentra

⁶¹ Elisa Arond, José Vega-Araújo, Juliana Peña Niño y Fernando Patzy, *Just Transitions from Coal in Colombia: Between Policy and Reality*, SEI Brief, Stockholm Environment Institute, October 2024, <https://doi.org/10.51414/sei2024.038>.

⁶² *Id.*

⁶³ 21201-2020-00170, Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Sucumbíos, 29 de julio de 2021, p. 87.

dentro de su marco normativo vinculante elementos que permitan la implementación de una transición justa.

En primer lugar, el Código Orgánico del Ambiente, COA, incluye bajo el enfoque de cambio climático la mitigación y adaptación de emisiones, a la vez que promueve la justicia ambiental y participación ciudadana⁶⁴. Además de ello, el MAATE, ha fomentado la construcción de un marco político para enfrentar el cambio climático, como es la declaración de la mitigación y adaptación del cambio climático como Política de Estado⁶⁵. Sin embargo, este no cuenta con una base jurídica que otorgue facultades para coordinar la transición justa entre diversos sectores y niveles gubernamentales.

En esta misma línea, la Estrategia Nacional de Cambio Climático, ENCC, para 2012-2025, plantea acciones en sectores claves como energía, transporte, agricultura, bosques, industrias y residuos. En este plan existe una relación directa con los parámetros de la transición justa al incluir la participación de actores locales, la creación de empleos verdes, sostenibilidad del sector agrícola y reducción de pobreza en zonas vulnerables⁶⁶. Sin embargo, hasta la fecha no se ha realizado ninguna incorporación normativa de dichos planes en las normas pertinentes.

Por otro lado, en el sector de hidrocarburos la Ley de Hidrocarburos y su reglamento no proporcionan referencia al desarrollo sostenible, a la transición justa ni a actividades extractivas menos intensas en carbono. Tampoco se observa en esta materia instrumentos de reconversión laboral, protección de trabajadores desplazados o restauración ecológica. Por lo que se podría observar una omisión a los compromisos internacionales asumidos por el Ecuador.

Además, en el sector eléctrico, como aspecto positivo se observa que la regulación LOSPEE promueve el acceso universal y la matriz eléctrica del país es predominantemente hidroeléctrica, la ley no contempla parámetros de participación ciudadana o protección social ante los avances tecnológicos.

⁶⁴ Código Orgánico del Ambiente, R.O. Suplemento 983, de 12 de abril de 2017, reformado por última vez el 21 de diciembre de 2021.

⁶⁵ Subsecretaría de Cambio Climático, “Cambio Climático – Gestión Del Cambio Climático – Planes Del Cambio Climático – Ambiente-Agua,” Ministerio de Ambiente, Agua y Transición Ecológica, 2017, https://suia.ambiente.gob.ec/?page_id=615.

⁶⁶ Estrategia Nacional de Cambio Climático del Ecuador 2012-2025, Ministerio del Ambiente, República del Ecuador, 2012.

Si es cierto que se ha buscado implementar la Agenda 2030 y se ha ratificado acuerdos en busca del desarrollo económico y la adaptación al cambio climático; existen ciertas características de la región y propias del país, que delimitan la implementación de todos los parámetros de una transición justa. En los siguientes apartados se abordará cada una de estas barreras.

7. Síntesis comparativa

Con la finalidad de graficar y entender de mejor manera el nivel de desarrollo normativo de transición justa en cada marco normativo, se presenta la siguiente tabla con criterios relevantes para el objetivo final de este trabajo.

Tabla 2 – Comparación normativa de la implementación de transición justa.

Criterio	Unión Europea	Colombia	Ecuador
Reconocimiento legal de transición justa	Reconocido en el Pacto Verde Europeo y la Ley Climática Europea (Reglamento (UE) 2021/1119)	No hay ley específica, pero reconocido implícitamente en la Ley 2169 (2021) y de forma explícita en sentencias	No existe reconocimiento legal explícito. Se menciona de forma indirecta en documentos de política pública.
Marco normativo específico	Sí. Incluye instrumentos vinculantes como el Fondo para la Transición Justa, REPowerEU, y otros.	Parcial. Ley 2169 de 2021 y Plan Nacional de Desarrollo reconocen elementos.	No hay ley ni reglamento que articule la transición justa.
Participación ciudadana	Alta. Procesos participativos obligatorios en la legislación climática y energética.	Incluida en planes y exigida judicialmente (STC4360-2018), pero no siempre aplicada	No vinculante. Mencionada en planes, sin respaldo legal. Consulta previa no está garantizada en transición.
Protección social y laboral	Establecida a través del Fondo Social para el Clima y directivas comunitarias.	Ausente en la ley. Presente en el discurso político y estrategias nacionales, pero sin herramientas legales.	Inexistente. Ninguna ley (COA, hidrocarburos o eléctrica) contempla protección a trabajadores desplazados.
Mecanismos de exigibilidad	Altos. El Tribunal de Justicia de la UE y cortes nacionales aplican directamente el derecho climático.	Medios. Exigibilidad vía tutela y acción popular. La Corte Suprema y la Corte Constitucional han creado precedentes ⁶⁷ .	Bajos. Inexistencia de mecanismos judiciales específicos para transición justa. Caso Mecheros con alcance limitado.

⁶⁷ STC4360-2018-2018-00319-01, Corte Suprema de Justicia de Colombia, Sala de Casación Civil, 05 de abril de 2018.

Implementación de parámetros del SEI ⁶⁸	Alta. Contemplan respaldo jurídico.	Media. Presenta vacíos en protección social y participación vinculante.	Baja. Planes políticos, sin mecanismos de ejecución legal.
--	-------------------------------------	---	--

Fuente: Elaboración propia.

8. Barreras en la implementación de una transición justa

8.1. Barreras Legislativas

En Ecuador si existe un avance en políticas y programas que abarquen elementos esenciales de la transición justa, sin embargo, no existe hasta el momento de la elaboración de este trabajo, un marco normativo específico y vinculante que regule la transición justa y con una perspectiva transversal vinculando objetivos ambientales en sectores como energía, e hidrocarburos.

A pesar de que existen instrumentos como la ENCC y las NDC, no tienen fuerza vinculante para los Gobiernos Autónomos Descentralizados, GAD, lo que dificulta su implementación efectiva. De igual manera, las leyes que regulan los sectores estratégicos – Ley de Hidrocarburos, LOSPEE, COA- no incorporan mecanismos normativos sobre reconversión productiva para trabajadores desplazados, participación vinculante de comunidades locales al momento de tomar decisiones energéticas, instrumentos de reparación social o ambiental en territorios extractivos. Y, por último, los compromisos asumidos en la última NDC no han sido incorporadas en instrumentos legislativos lo cual impide ser exigibles, así limitando la responsabilidad estatal en su cumplimiento.

Con todo ello, se puede presenciar una fragmentación normativa, pues existen leyes sectoriales como la Ley de Hidrocarburos aún promueven una visión extractivista y no están armonizadas con los objetivos de descarbonización ni con el enfoque de justicia ambiental y justicia climática.

8.2. Barreras económicas

En un estudio realizado durante el periodo 2018-2022 confirma una correlación positiva fuerte de 0,613 entre los ingresos petroleros y el PIB nacional, lo que significa que los cambios en los ingresos petroleros tienen un impacto directo en la economía ecuatoriana.

⁶⁸ Aaron Atteridge and Claudia Strambo. “Principles for Just, Low-Carbon Transition.” ed. by K. Brandon. *Seven Principles to Realize a Just Transition to a Low-Carbon Economy*. Stockholm Environment Institute, (2020). <http://www.jstor.org/stable/resrep25078.6>.

Esto indica que, en promedio, los ingresos petroleros representaron entre el 7% y el 10% del PIB anual durante este período, con un pico notable en 2022 gracias al alza de precios internacionales. En ese último año, el precio del barril llegó a un máximo de 99,89 USD, lo que explica el pico en ingresos registrados⁶⁹.

Por este motivo se puede afirmar que Ecuador aún depende fiscalmente de los ingresos petroleros y mineros. Esta dependencia limita la voluntad política de desinvertir en estos sectores y reorientar recursos hacia energías renovables u otros sectores sostenibles. Con ello, se añade que muchas regiones vulnerables carecen de infraestructura, formación técnica o acceso a mercados que permitan sustituir las actividades extractivas por economías más sostenibles o circulares. Por último, la implementación de medidas de adaptación y mitigación requiere recursos significativos. Sin embargo, el presupuesto ambiental ha disminuido, y el acceso a financiamiento internacional es limitado y burocrático.

8.3. Barreras institucionales y políticas

Los gobiernos locales tienen dificultades para formular, implementar y monitorear políticas climáticas, incluso con los lineamientos emitidos por el Ministerio del Ambiente. Este último, no cuenta con competencias normativas o facultades de sanción y control. Un problema latente en el país es la falta de articulación entre distintos niveles de gobierno (local, regional y nacional), y entre sectores (energía, ambiente, producción), lo cual retrasa decisiones estratégicas y proyectos de transición. Además, de ser un país con estabilidad política frágil, conflictos sociales y una débil cultura de continuidad institucional afectan la ejecución sostenida de políticas a largo plazo, como las relacionadas con la transición energética⁷⁰.

8.4. Barreras Ambientales y Sociales

En el Ecuador existen conflictos socioambientales aun no resueltos por lo que la expansión de proyectos energéticos o extractivos ha generado conflictos con comunidades indígenas y rurales, especialmente por la falta de consulta previa y la afectación a territorios

⁶⁹ Marlene Tatiana Tenecota Quezada, Carlos Joel Viteri Escobar, and Virgilio Eduardo Salcedo Muñoz. "Análisis De La Dependencia Petrolera En Ecuador Periodo 2018-2022." *Revista Telos* 26, no. 3 (September 1, 2024): 958–74. doi:10.36390/telos263.11.

⁷⁰ Laura Cadilhac, Rossana Torres, Juan Calles, Veerle Vanacker, and Edison Calderón. "Desafíos Para La Investigación Sobre El Cambio Climático En Ecuador." *Neotropical Biodiversity* 3, no. 1 (2017) 168-181. <https://doi.org/10.1080/23766808.2017.1328247>.

ancestrales. Además, existe una débil participación ciudadana, a pesar de que las políticas promueven la inclusión, en la práctica muchos sectores vulnerables no participan en la toma de decisiones o carecen de información para incidir⁷¹.

No obstante, las demás barreras señaladas en líneas anteriores, en el país mantiene riesgos climáticos crecientes. Las zonas costeras, amazónicas y rurales del país ya enfrentan sequías, inundaciones o desplazamientos, lo que aumenta la urgencia de adaptación, pero también las dificultades de implementación efectiva⁷².

9. Recomendaciones

La implementación de una transición justa en el marco regulatorio ecuatoriano exige acciones normativas concretas para superar los enfoques programáticos y así permitir construir modelos jurídicos en materia ambiental y energético coherentes con los compromisos internacionales y su marco constitucional. En este apartado se plantea una hoja de ruta legal compuesta por reformas legislativas y propuestas que viabilicen una transición justa en el contexto ecuatoriano.

En primer lugar, se propone la implementación de una ley especializada en transición justa y cambio climático, que defina los objetivos, instituciones responsables y mecanismos de ejecución. Esta implementación tiene como objetivo otorgarles fuerza vinculante a los programas ya presentados por distintas administraciones, así se incorpora la participación ciudadana vinculante, mecanismos de protección social y laboral para trabajadores desplazados, regular planes territoriales con enfoque de género y derechos colectivos, y por último establecer medidas de compensación socioambiental en territorios históricamente afectados por la explotación.

Adicionalmente, se recomienda modificar la estructura y competencia del Ministerio de Ambiente, Agua y Transición Ecológica, con la finalidad de otorgarle facultades de control, evaluación y sanción en cumplimiento de políticas climáticas y de transición.

⁷¹ Laura Cadilhac, Rossana Torres, Juan Calles, Veerle Vanacker, and Edison Calderón. "Desafíos Para La Investigación Sobre El Cambio Climático En Ecuador", 176.

⁷² Segunda Contribución Determinada a Nivel Nacional de la República del Ecuador 2026-2035, febrero de 2025.

En tercer lugar, se recomienda una reforma parcial del marco normativo; así se modificaría tres cuerpos normativos para incorporar disposiciones sobre transición justa. Con respecto al COA, la reforma incorporaría disposiciones de restauración ecológica post-extractiva y el abandono progresivo de actividades contaminantes. La Ley de Hidrocarburos, incorporaría obligaciones de evaluación respecto a impactos sociales en la transición energética, planes de reconversión laboral.

Finalmente, se recomienda la incorporación incentivos para el empleo verde y la innovación tecnológica local, al igual que metas de descarbonización en la LOSPEE; de esta manera cada uno de estos tres ordenamientos están alineados con los Planes de Desarrollo y con los acuerdos internacionales, protegiendo a los ciudadanos y al desarrollo sostenible como lo hacen los marcos regulatorios analizados en este trabajo.

10. Conclusiones

A partir del desarrollo del presente trabajo, se evidenciaron varios vacíos entre el marco regulatorio ecuatoriano sobre la implementación de parámetros de una transición justa y el marco regulatorio europeo y colombiano. Esta comparación de normativas y marcos regulatorios facilitó identificar los elementos que distinguen a cada región y sus necesidades para incorporar un desarrollo sostenible que se adapte al cambio climático. Así, el desarrollo de esta investigación busca aportar al derecho ambiental nacional con una perspectiva amplia, en la que se busca el beneficio de todos los actores involucrados, especialmente en un país dependiente de combustibles fósiles como lo es Ecuador.

La pregunta guía de investigación en este trabajo fue: ¿cómo puede el Ecuador aplicar la transición justa en su marco normativo con la finalidad de conciliar el desarrollo y garantizar, a su vez, la adaptación del cambio climático? Esta interrogante se resolvió positivamente a partir de un análisis comparativo en base a parámetros de la transición justa, los cuales permitieron una evaluación objetiva del grado de cumplimiento de la normativa perteneciente a la Unión Europea, Colombia y Ecuador. De este modo, se demostró que existe una deficiencia legislativa en el país al considerar ciertos parámetros de la transición justa en planes nacionales, sin ser incluidos en normas vinculantes que los regulen.

Por otro lado, es pertinente mencionar que se presentaron limitaciones al realizar este trabajo. La escasez de normativa interna directamente vinculada a la transición justa

promovió la investigación a documentos programáticos como la ENCC y la NDC. Además, se presentó otra limitación en la obtención de datos oficiales actualizados, dado que los planes de implementación son muy cercanos a la redacción de este trabajo, no existe un estudio con resultados o planes de trabajo en marcha que puedan dar datos sobre la ejecución de los planes del gobierno ecuatoriano.

En base a las limitaciones mencionadas, se recomienda continuar con el seguimiento de proyectos legislativos relacionados con descarbonización y protección social. Así como también, promover estudios que analicen desde un punto de vista más limitado a las necesidades de cada una de las áreas productivas, al igual que desarrollar estudios empíricos con las comunidades involucradas o con actores institucionales encargados de implementar los compromisos climáticos.

Con estas orientaciones se puede ampliar la comprensión técnica, territorial y normativa de la transición justa y sentar las bases para una estructura justa y legítima en el Ecuador.