



**CIAT**  
U-HEMISFERIOS



## 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

Se permite copiar, distribuir y comunicar públicamente solamente copias inalteradas. Esta obra no puede ser utilizada con finalidades comerciales, a menos que se obtenga permiso. A cambio, hay que reconocer y citar la fuente de la siguiente manera:

Echeverría, H. (2021). *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.

Documento elaborado por: Hugo Echeverría

Revisado por: Daniel Barragán

Fotografías portada: PROAmazonía, San Jacinto (derecha), cortesía Hivos (trabajo realizado en el marco del convenio entre PROAmazonía e Hivos), Comunidad Shuar Tiwiriam (izquierda).

Diagramación: José Malo

Este documento ha sido desarrollado y publicado en el marco del proyecto regional *Promover la firma y ratificación del Acuerdo de Escazú en América Latina y el Caribe para su pronta entrada en vigencia e implementación por los países, en especial para la protección de los defensores ambientales y las personas o grupos en situación de vulnerabilidad*, ejecutado en Ecuador por el Centro Internacional de Investigaciones sobre Ambiente y Territorio (CIIAT) de la Universidad Hemisferios, bajo el apoyo financiero de Open Society Foundations a través de Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR). Las opiniones expresadas en este documento son criterios del autor y no necesariamente reflejan las posiciones institucionales de Open Society Foundations, DAR ni del CIIAT-Universidad Hemisferios.

# ÍNDICE

INTRODUCCIÓN .....	1
I. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA CONSTITUCIÓN ECUATORIANA .....	2
II. PARTICIPACIÓN CIUDADANA, DERECHOS COLECTIVOS Y DERECHOS AMBIENTALES .....	4
III. LAS CONSULTAS COMO MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA .....	6
IV. CONSULTA PREVIA .....	7
V. CONSULTA AMBIENTAL .....	12
VI. OPORTUNIDADES DE REGULACIÓN .....	17
6.1. Leyes orgánicas distintas .....	18
6.2. Pautas para la regulación de las consultas .....	19
6.3. Reserva de ley .....	20
VII. RECOMENDACIONES .....	21
BIBLIOGRAFÍA .....	22
ANEXO LEY ORGÁNICA REFORMATORIA DE LA LEY ORGÁNICA DE LA FUNCIÓN LEGISLATIVA - CONSULTA PRELEGISLATIVA .....	24

## INTRODUCCIÓN

La participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales no es un tema nuevo en Ecuador: fue incorporado al ordenamiento jurídico en los años noventa, en el marco constitucional de los derechos colectivos y de los derechos ambientales (Echeverría, 2019). A pesar de no ser nuevo, es un tema que no ha perdido actualidad y que ha sido relevado por la reciente entrada en vigor 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 (Acuerdo de Escazú).

Uno de los objetivos del Acuerdo de Escazú es garantizar la implementación plena y efectiva del derecho a la participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales (artículo 1), para lo cual establece parámetros (artículo 7) que deben ser incorporados al marco legislativo ecuatoriano. Si bien Ecuador cuenta con un marco normativo vigente previo a Escazú; este marco normativo es ambiguo, incompleto y hasta inconstitucional, como así ha sido recientemente declarado por la Corte Constitucional del Ecuador.

Este artículo analiza la *consulta previa, libre e informada* y la *consulta ambiental*, enfatizando oportunidades para su regulación en Ecuador. El análisis se realiza a la luz de la Constitución de la República (Constitución), el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (Convenio 169 OIT), la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Convención Americana), el 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), la Ley Orgánica de Participación Ciudadana (LOPC), el Código Orgánico del Ambiente (COAM); y, tres sentencias dictadas por la Corte Constitucional sobre la materia: No. 001-10-SIN-CC; 38-13-IS/19; y, 22-18-IN/21.

También se hará referencia a la Opinión Consultiva OC-23/17 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), a la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo; y normativa nacional relevante expedida entre 2008 y 2020; así como al proyecto de ley elaborado por la Defensoría del Pueblo, denominado Código Orgánico de Consulta Previa, Ambiental y Legislativa. Como se observa, la participación ciudadana se refleja en dos ámbitos jurídicos: los derechos colectivos y los derechos ambientales. Esto es importante señalar, ya que la Corte Constitucional ha establecido que son derechos distintos, cuya regulación debe realizarse respetando estándares aplicables a cada ámbito.

Cabe señalar que este artículo no se refiere a la consulta prelegislativa, la que fue regulada mediante ley, en 2020. No obstante, para fines informativos, se incluye este marco normativo, contenido en la Ley Orgánica de la Función Legislativa, como anexo.

# LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA CONSTITUCIÓN ECUATORIANA

## 1.1. Definición, alcance y ámbito

La Constitución ecuatoriana reconoce y garantiza la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones, la planificación y la gestión de los asuntos públicos (artículo 95). Se trata de un medio de construcción de una gobernanza sólida y saludable, capaz de prevenir conflictos socioambientales que conducen a una democracia participativa y plural (Auz, 2017).

## 1.2. La participación como derecho

El alcance constitucional de la participación ciudadana es doble: se la reconoce como un derecho (artículo 95); y, también, se la establece como un deber (artículo 83.17). Para efectos de este análisis; y, en concordancia con el Acuerdo de Escazú, se enfatizará la participación ciudadana como un derecho, que se ejerce a través de: la consulta previa (artículo 57); y, la consulta ambiental (artículo 398).

Conforme se analiza más adelante, estos ámbitos son distintos, pero comparten un elemento común, marcado por la participación ciudadana en asuntos ambientales. Este elemento común es lo que la doctrina identifica como la sustancia pública-ambiental de la participación (Falbo, 2020). Al respecto, la Corte Constitucional ha señalado:

“También existen similitudes entre los dos derechos [consulta previa y consulta ambiental]. Los derechos buscan involucrar a sus titulares en los procesos de toma de decisiones y en las decisiones relativas a proyectos que tengan un impacto en el territorio o en el ambiente, respectivamente. Por esto es importante, para ambos derechos, cada uno con sus particulares características, el acceso constante, libre y gratuito a la información sobre los proyectos, la participación social en la toma de decisiones, la consulta y la aplicación de estándares que puedan favorecer el ejercicio de derechos” (Sentencia No. 22-18-IN/21).

## 1.3. La participación como principio

En virtud de esta *sustancia pública-ambiental*, la norma suprema ecuatoriana incluye a la participación ciudadana entre los principios constitucionales ambientales:

El Estado garantizará la participación activa y permanente de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades afectadas en la planificación, ejecución y control de toda actividad que genere impactos ambientales (artículo 395.3).

El COAM reitera el estatus normativo de la participación ciudadana como principio (artículo 9.6).

## 1.4. Democracia y participación

La participación ciudadana en la toma de decisiones públicas es integrada como un concepto inherente al ejercicio del poder estatal (Barragán, Echeverría y Erazo, 2014). Desde una perspectiva constitucional, la participación ciudadana se rige por los principios de igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad (artículo 95). De éstos, resalta el *principio de deliberación pública*, definido por la LOPC como el intercambio público y razonado de argumentos, así como, el procesamiento dialógico de las relaciones y los conflictos entre la sociedad y el Estado (artículo 4). Esto es necesario resaltar, ya que la Corte Constitucional del Ecuador, en sentencia dictada recientemente, ha enfatizado la importancia de la participación ciudadana para la democracia:

“...la participación activa se manifiesta cuando se habilita la deliberación democrática de la ciudadanía, es decir, cuando se generan espacios en los que se involucran distintos puntos de vista y las políticas públicas ambientales se originan y ejecutan en el marco de un debate que incluye las voces ciudadanas. La participación activa a la que se refiere la Constitución no es, por tanto, una participación sin debate o que acepta de manera pasiva la posición del Estado o de las empresas” (Sentencia No. 22-18-IN/21).

El razonamiento de la Corte Constitucional ecuatoriana es acorde al de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), que considera a la participación ciudadana en asuntos ambientales como: a) una *manifestación* del derecho de participación consagrado en la Convención Americana, que obliga a los Estados la generación de canales de diálogo sostenidos, efectivos y confiables; b) un *mecanismo* para integrar las preocupaciones y el conocimiento de la ciudadanía en las decisiones de políticas públicas que afectan al medio ambiente; y, c) un medio para el control democrático de la función pública: “...la participación en la toma de decisiones aumenta la capacidad de los gobiernos para responder a las inquietudes y demandas públicas de manera oportuna, construir consensos y mejorar la aceptación y el cumplimiento de las decisiones ambientales” (Opinión Consultiva OC-23/17).

Por todas estas consideraciones, se concluye que la participación ciudadana es un derecho constitucional que, en asuntos ambientales, reviste importancia mayor, pues es la base para la legitimación de las decisiones relacionadas con el manejo de los recursos naturales (Barragán, 2017).

## PARTICIPACIÓN CIUDADANA, DERECHOS COLECTIVOS Y DERECHOS AMBIENTALES

La doctrina resalta el vínculo que existe entre la participación ciudadana, los derechos ambientales y otros derechos humanos. Así, el Acuerdo de Escazú “es un instrumento jurídico pionero en materia de protección ambiental, pero también es un tratado de derechos humanos, que busca avanzar hacia una mayor protección del medio ambiente y más derechos ambientales” (Victoria, 2019). En tal virtud, se convierte en una expresión de este vínculo:

“El Acuerdo de Escazú expresa con fuerza el derecho de toda persona a vivir en un medio ambiente sano, reafirma principios ambientales y de derechos humanos, y articula en detalle los derechos de acceso a la información, participación y justicia en materia ambiental” (Orellana, 2020).

En el contexto de los derechos ambientales, este vínculo se refleja en la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo<sup>1</sup>:

“El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda... Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos” (Principio 10).

Y, en el contexto de los derechos colectivos de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades, este vínculo se refleja en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas:

“Los pueblos indígenas tienen derecho a participar en la adopción de decisiones en las cuestiones que afecten a sus derechos, por conducto de representantes elegidos por ellos de conformidad con sus propios procedimientos, así como a mantener y desarrollar sus propias instituciones de adopción de decisiones” (artículo 18).

---

1 La importancia de este instrumento internacional en la configuración jurídica del Acuerdo de Escazú es incuestionable. La doctrina así lo refleja:

“El camino hacia la construcción del Acuerdo Regional del Principio 10 presentó una evolución positiva en las agendas de derechos humanos, cuestiones ambientales, derechos de acceso y desarrollo sostenible, en un contexto en el cual los países de América Latina y el Caribe han avanzado desde 1992 en la incorporación de legislación y políticas en la materia. No obstante ello, la regulación y aplicación de la normativa, así como el desarrollo de la institucionalidad en materia de ambiente, desarrollo sostenible y derechos de acceso, ofrecieron diversos grados de avance en los países de la región. Junto con esta situación, la desigualdad socioeconómica y el crecimiento de la conflictividad ambiental pusieron de manifiesto la necesidad de incorporar criterios de sostenibilidad en forma integral, inclusiva y participativa, más aun teniendo en cuenta la importancia histórica de la participación ciudadana para el diseño y el fortalecimiento de políticas públicas ambientales sostenibles. Por ello, la Cumbre de Río+20 representó la oportunidad de avanzar en una hoja de ruta para la construcción de un acuerdo regional que pudiera brindar una plataforma de protección suficiente del derecho humano al ambiente y los derechos de acceso, tanto en cada uno de los países como en torno a la cooperación entre ellos. Este camino, que más adelante se cristalizaría en el Acuerdo de Escazú, ha contribuido, sin lugar a dudas, al proceso global de construcción de la Agenda 2030, brindando una herramienta de carácter vinculante a la región, que permitiría fortalecer a los gobiernos y a la ciudadanía en la consecución del desarrollo sostenible, para mejorar la vida de todos, sin dejar a nadie atrás” (Di Paola y Castillo, 2020).

Este vínculo es tan importante que el Acuerdo de Escazú lo recoge como elemento central del tratado:

“El objetivo del presente Acuerdo es garantizar la implementación plena y efectiva en América Latina y el Caribe de los derechos de acceso a la información ambiental, participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales y acceso a la justicia en asuntos ambientales, así como la creación y el fortalecimiento de las capacidades y la cooperación, **contribuyendo a la protección del derecho** de cada persona, de las generaciones presentes y futuras, **a vivir en un medio ambiente sano** y al desarrollo sostenible” (artículo 1).

De allí que la CIDH haya señalado que la participación ciudadana respalda una mejor formulación de políticas ambientales; y ha enfatizado el mecanismo de consulta en caso de proyectos que puedan afectar territorios indígenas y tribales (Opinión Consultiva OC-23/17).

“La Corte considera que la participación del público interesado, en general, permite realizar un examen más completo del posible impacto que tendrá el proyecto o actividad, así como si afectará o no derechos humanos. En este sentido, es recomendable que los Estados permitan que las personas que pudieran verse afectadas o, en general, cualquier persona interesada tengan oportunidad de presentar sus opiniones o comentarios sobre el proyecto o actividad antes que se apruebe, durante su realización y después que se emita el estudio de impacto ambiental” (Opinión Consultiva OC-23/17).



CORTESÍA HIVOS (TRABAJO REALIZADO EN EL MARCO DEL CONVENIO ENTRE PROAMAZONÍA E HIVOS), RÍO TIPUTINI.

## LAS CONSULTAS COMO MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

### 3.1. Tipos de consulta

Jurídicamente, las consultas son uno de los mecanismos previstos por la LOPC para la participación ciudadana en la gestión pública (artículo 72). Esta ley establece dos tipos de consulta: la consulta previa, libre e informada (artículo 81); y, la consulta ambiental (artículo 82).

Esta clasificación legislativa refleja la jurisprudencia de la Corte Constitucional que, en 2010, determinó estos dos tipos de consulta:

*"...la consulta reconocida en el artículo 398 -consulta en materia ambiental dirigida a la comunidad en general sin especificación o diferenciación alguna- y las consultas previas, propias de los derechos colectivos de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades, que por el fondo y por la forma son totalmente diferentes..." (Sentencia No. 001-10-SIN-CC).*

En 2021, la Corte Constitucional afirmó que la participación ciudadana en asuntos ambientales comprende los derechos a la consulta previa y la consulta ambiental; y, reiteró que los derechos constitucionales a la consulta previa y a la consulta ambiental son distintos (Sentencia No. 22-18-IN/21).

### 3.2. Diferencias entre la consulta previa y la consulta ambiental

La Corte Constitucional estableció cuatro aspectos diferenciadores entre la consulta previa y la consulta ambiental: el titular, la materia, el contenido; y el obligado:

**Titular:** la consulta previa tiene como titular a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas; la consulta ambiental, a las personas en general que puedan ser afectadas por cualquier decisión o autorización estatal que pueda afectar al ambiente.

**Materia:** la consulta previa se refiere a actividades que provoquen afectaciones ambientales, culturales o a toda decisión que afecte al ejercicio de sus derechos; la consulta ambiental trata exclusivamente sobre cuestiones ambientales.

**Contenido:** el derecho de los pueblos indígenas es una manifestación de su derecho a la autodeterminación y comprende los estándares desarrollados por instrumentos internacionales de derechos humanos, como el Convenio 169 de la OIT, la Declaración de Naciones Unidas de los Derechos de los Pueblos Indígenas, las sentencias emitidas por la CIDH y por la Corte Constitucional sobre el tema; la consulta ambiental es una manifestación del derecho a la participación y tiene como fuentes los principios de participación de la Constitución, y las normas internacionales sobre medio ambiente, en particular el Acuerdo de Escazú, que se

basa en el acceso a la información amplia y oportuna.

**Obligado:** en la consulta previa de pueblos indígenas es toda entidad estatal que realice actividades que afecten a dichos pueblos; la consulta ambiental tiene como obligado a la entidad estatal que le corresponda ejercer como autoridad ambiental (Sentencia No. 22-18-IN/21).

Esta diferenciación jurídica es un aporte sustantivo de la jurisprudencia constitucional ecuatoriana, ya que define el ámbito jurídico de la participación ciudadana. Y, es que se trata de un error jurídico confundir las dos instituciones jurídicas. Conforme se anota a continuación, la jurisprudencia ha aportado con elementos que dotan de contenido esencial a estos derechos, así como de estándares que reflejan su carácter sustantivo y su contenido material. Esto es fundamental para fines de su necesaria reformulación normativa, ya que la regulación de estos derechos, en normativa secundaria y sectorial, ha priorizado aspectos meramente formales, vaciando de contenido a estos derechos constitucionales.

A continuación, se presentan los elementos de la consulta previa y la consulta ambiental.

## IV CONSULTA PREVIA

### 4.1. Constitución y consulta previa

La Constitución reconoce y garantiza a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas el derecho a la consulta previa, libre e informada:

“...dentro de un plazo razonable, sobre planes y programas de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables que se encuentren en sus tierras y que puedan afectarles ambiental o culturalmente; participar en los beneficios que esos proyectos reporten y recibir indemnizaciones por los perjuicios sociales, culturales y ambientales que les causen. La consulta que deban realizar las autoridades competentes será obligatoria y oportuna. Si no se obtuviese el consentimiento de la comunidad consultada, se procederá conforme a la Constitución y la ley” (artículo 57.7).

### 4.2. Tratados y consulta previa

Este derecho está reconocido por el Convenio 169 de la OIT, en estos términos:

“Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán: a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente; b) establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole

responsables de políticas y programas que les conciernan; c) establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin. Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas” (artículo 6)<sup>2</sup>.

### 4.3. Estándares y parámetros constitucionales

En 2010, la Corte Constitucional identificó estándares para dotar de eficacia y aplicación práctica a la consulta previa. Estos estándares determinaron el desarrollo jurisprudencial de parámetros, en función del “carácter sustancial” de la consulta previa -en tanto derecho constitucional colectivo- que se fundamentaron en el Convenio 169 de la OIT y otras fuentes<sup>3</sup>:

“Una consideración general importante es la ratificación del carácter sustancial y no solo procesal de la consulta previa como derecho colectivo, así como el reconocimiento del carácter medular del artículo 6 del Convenio 169 de la OIT, dentro del núcleo esencial del Convenio citado” (Sentencia No. 001-10-SIN-CC).

Los parámetros desarrollados por la Corte Constitucional para la aplicación de la consulta previa son:

“El carácter flexible del procedimiento de consulta de acuerdo con el derecho interno de cada Estado y las tradiciones, usos y costumbres de los pueblos consultados.

El carácter previo de la Consulta, es decir que todo el proceso debe llevarse a cabo y concluirse, previamente al inicio de cada una de las etapas de la actividad minera.

El carácter público e informado de la consulta, es decir que los estamentos participantes deben tener acceso oportuno y completo a la información necesaria para comprender los efectos de la actividad minera en sus territorios.

El reconocimiento de que la consulta no se agota con la mera información o difusión pública de la medida, de acuerdo con las recomendaciones de la OIT, la consulta debe ser un proceso sistemático de negociación que implique un genuino diálogo con los representantes legítimos de las partes.

La obligación de actuar de buena fe por parte de todos los involucrados. La consulta debe constituirse en un verdadero mecanismo de participación, cuyo objeto sea la búsqueda del consenso entre los participantes.

---

2 El Convenio 169 OIT también prevé un tercer tipo de consulta: la consulta prelegislativa. Este tipo de consulta no es objeto del presente análisis. No obstante, es importante señalar que, en 2010, la Corte Constitucional del Ecuador estableció reglas y procedimientos mínimos que debe contener la consulta prelegislativa, los que fueron incorporados a la legislación nacional en 2020, mediante reforma a la Ley Orgánica de la Función Legislativa. Ver anexo.

3 En la sentencia No. 001-10-SIN-CC, la Corte Constitucional dejó constancia de las fuentes utilizadas para el desarrollo de los parámetros sobre consulta previa.

El deber de difusión pública del proceso y la utilización de un tiempo razonable para cada una de las fases del proceso, condición que ayuda a la transparencia y a la generación de confianza entre las partes.

La definición previa y concertada del procedimiento, se requiere que como primer paso de la consulta se defina, previamente, al comienzo de la discusión sobre temas sustantivos, un procedimiento de negociación y toma de decisiones mutuamente convenidas, y el respeto a las reglas de juego establecidas.

La definición previa y concertada de los sujetos de la consulta, que son los pueblos y comunidades afectadas de manera real e indubitable por la decisión.

El respeto a la estructura social y a los sistemas de autoridad y representación de los pueblos consultados. El procedimiento de consulta debe respetar siempre los procesos internos, así como los usos y costumbres para la toma de decisiones de los diferentes pueblos consultados.

El carácter sistemático y formalizado de la consulta, es decir, que las consultas deben desarrollarse a través de procedimientos más o menos formalizados, previamente conocidos, y replicables en casos análogos.

En cuanto al alcance de la consulta, siendo que su resultado no es vinculante para el Estado y sus instituciones, la opinión de los pueblos consultados sí tiene una connotación jurídica especial, (cercana a aquella que tiene el soft law en el derecho internacional de los derechos humanos), sin que eso implique la imposición de la voluntad de los pueblos indígenas sobre el Estado.

Respeto a los efectos del incumplimiento de esta obligación estatal, entre los que destaca la responsabilidad internacional del Estado incumplido, y en el ámbito interno la eventual nulidad de los procedimientos y medidas adoptadas” (Sentencia No. 001-10-SIN-CC).

---

“Aun así, no faltan otras fuentes que permiten establecer a esta Corte los parámetros mínimos necesarios que debe cumplir todo proceso de participación para que pueda dársele el nombre de 'consulta previa' en los términos del numeral 7 del artículo 57 de la Constitución. Entre las más importantes fuentes de información con las que cuenta la Corte, están la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, (Caso Saramaca vs. Surinam); las sentencias de Tribunales y Cortes Constitucionales de la región, como la colombiana (ver Corte Constitucional Sentencia C – 161 de 2001); sentencia Tribunal Constitucional de Chile (Rol 309 del 4 de agosto del 2000), las recomendaciones del comité de expertos de la OIT, o los informes del relator especial de las Naciones Unidas para los derechos de los pueblos indígenas, que hacen parte de lo que se conoce como soft Law, y en tal sentido son relevantes para el Ecuador. En virtud de ello, esta Corte hará uso de las recomendaciones GENERALES del relator especial James Anaya, respecto de los requisitos mínimos que debe cumplir el proceso de consulta para merecer tal nombre”.

#### 4.4. Ley Orgánica de Participación Ciudadana

En el mismo año 2010, la LOPC incorporó -aunque parcialmente- estos parámetros a la legislación ecuatoriana:

“Consulta previa libre e informada.- Se reconocerá y garantizará a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblos afroecuatoriano y montubio, el derecho colectivo a la consulta previa, libre e informada, dentro de un plazo razonable. Cuando se trate de la consulta previa respecto de planes y programas de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables que se encuentren en sus territorios y tierras, las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblos afroecuatoriano y montubio, a través de sus autoridades legítimas, participarán en los beneficios que esos proyectos reportarán; así mismo recibirán indemnizaciones por los eventuales perjuicios sociales, culturales y ambientales que les causen.

La consulta que deban realizar las autoridades competentes será obligatoria y oportuna. Si no se obtuviese el consentimiento del sujeto colectivo consultado, se procederá conforme a la Constitución y la ley” (artículo 81).

En 2019, la Corte Constitucional del Ecuador analizó el contenido del artículo 81 de la LOPC y determinó que el desarrollo legislativo fue parcial, ya que la LOPC no desarrolló todos los parámetros determinados por la Corte Constitucional:

“Los artículos referidos en el párrafo ut supra se limitan a ratificar el derecho a la consulta previa a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblos afroecuatoriano y montubio, determinando los siguientes parámetros: 1) ser libre e informada; 2) obligatoria; 3) oportuna; 4) realizada en un tiempo razonable; 3) (sic) permite el goce de los beneficios que se generen de la extracción de recursos naturales no renovables realizados en sus territorios; y, 4) (sic) a ser indemnizados por eventuales perjuicios que se les ocasione” (Sentencia No. 38-13-IS/19).

En relación a los demás parámetros, la Corte reconoció que fueron incorporados a través de un reglamento expedido por el Presidente, en 2012. No obstante, este reglamento era aplicable únicamente a procesos de licitación y asignación de bloques hidrocarburíferos, “lo que contraviene el contenido de la sentencia No. 001-10-SIN-CC, limitando el ejercicio del derecho a la consulta previa, únicamente a este tipo de actividades” (Sentencia No. 38-13-IS/19). Además, la Corte determinó que tal reglamento contravino el principio constitucional de reserva de ley: el ejercicio de los derechos constitucionales solamente puede regularse mediante ley (artículo 132).

“En razón de lo anterior, esta Corte concluye que la única categoría normativa a través de la cual se puede regular el ejercicio de los derechos es una ley orgánica, en virtud de lo dispuesto en la sentencia 001-10-SIN-CC que dispone la expedición de la misma por lo que debe entenderse en este sentido. Por lo tanto, al no existir delegación legislativa para regular el ejercicio de los derechos colectivos mencionados, el Instructivo y el Reglamento no cumplen con lo dispuesto en la sentencia No. 001-10-SIN-CC” (Sentencia No. 38-13-IS/19).

## 4.5 Código Orgánico del Ambiente

En 2021, la Corte Constitucional del Ecuador analizó el contenido del artículo 184 del COAM, que establece<sup>4</sup>:

“De la participación ciudadana. La Autoridad Ambiental Competente deberá informar a la población que podría ser afectada de manera directa sobre la posible realización de proyectos, obras o actividades, así como de los posibles impactos socioambientales esperados y la pertinencia de las acciones a tomar. La finalidad de la participación de la población será la recolección de sus opiniones y observaciones para incorporarlas en los Estudios Ambientales, siempre que ellas sean técnica y económicamente viables.

Si del referido proceso de consulta resulta una oposición mayoritaria de la población respectiva, la decisión de ejecutar o no el proyecto será adoptada por resolución debidamente motivada de la Autoridad Ambiental Competente.

En los mecanismos de participación social se contará con facilitadores ambientales, los cuales serán evaluados, calificados y registrados en el Sistema Único de Información Ambiental” (artículo 184).

La Corte determinó que esta disposición se refiere únicamente a la consulta ambiental; y, por ende, “no aplica ni reemplaza al derecho a la consulta previa, libre e informada de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas” (Sentencia No. 22-18-IN/21).

La Corte también determinó que la consulta previa tiene regulaciones y alcances diferentes a la consulta prevista por el COAM; y que esta ley ambiental no prevé un deber de consultar sino, tan solo, un mero deber de informar, al que calificó como un fraude al derecho constitucional reconocido a los pueblos indígenas:

“...la Constitución establece un deber de consultar, mientras que la ley establece el deber de informar. La Constitución debe ser entendida a la luz de los instrumentos internacionales que regulan la consulta y se establecen requisitos y condiciones; la ley y el reglamento establecen un procedimiento simple.

La Constitución regula la consulta como un derecho y la ley y su reglamento como una obligación ministerial. La Constitución exige una interpretación sistemática del derecho a la luz de instrumentos internacionales y jurisprudencia vinculante; la ley y el reglamento hacen referencia solamente a normativa emitida por los ministerios sectoriales.

Si se considera lo establecido en las normas impugnadas como consulta, se reduciría el derecho a un mero deber de informar y a un trámite burocrático. De este modo, se correría el riesgo de que la consulta no sea más que un fraude al derecho constitucional reconocido a los pueblos indígenas, contrariando la buena fe que debe guiar a este derecho...” (Sentencia No. 22-18-IN/21).

Conforme se analizará más adelante, la Función Legislativa tiene el desafío de aprobar una ley orgánica que regule el ejercicio del derecho colectivo a la consulta previa, de acuerdo con los parámetros desarrollados por la Corte Constitucional del Ecuador y los estándares de los instrumentos internacionales aplicables a este tipo de consulta.

---

4 La Corte Constitucional también analizó los artículos 462 y 463 del Reglamento del Código Orgánico del Ambiente, y los declaró inconstitucionales.

### 5.1. Constitución y consulta ambiental

La Constitución también reconoce y garantiza a la comunidad el derecho a la consulta ambiental:

“Toda decisión o autorización estatal que pueda afectar al ambiente deberá ser consultada a la comunidad, a la cual se informará amplia y oportunamente. El sujeto consultante será el Estado. La ley regulará la consulta previa, la participación ciudadana, los plazos, el sujeto consultado y los criterios de valoración y de jeción sobre la actividad sometida a consulta.

El Estado valorará la opinión de la comunidad según los criterios establecidos en la ley y los instrumentos internacionales de derechos humanos.

Si del referido proceso de consulta resulta una oposición mayoritaria de la comunidad respectiva, la decisión de ejecutar o no el proyecto será adoptada por resolución debidamente motivada de la instancia administrativa superior correspondiente de acuerdo con la ley.

### 5.2. Tratados y consulta ambiental

Este derecho está reconocido por el Acuerdo de Escazú, en estos términos:

“Artículo 7. Participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales

1. Cada Parte deberá asegurar el derecho de participación del público y, para ello, se compromete a implementar una participación abierta e inclusiva en los procesos de toma de decisiones ambientales, sobre la base de los marcos normativos interno e internacional.
2. Cada Parte garantizará mecanismos de participación del público en los procesos de toma de decisiones, revisiones, reexaminaciones o actualizaciones relativos a proyectos y actividades, así como en otros procesos de autorizaciones ambientales que tengan o puedan tener un impacto significativo sobre el medio ambiente, incluyendo cuando puedan afectar la salud.
3. Cada Parte promoverá la participación del público en procesos de toma de decisiones, revisiones, reexaminaciones o actualizaciones distintos a los mencionados en el párrafo 2 del presente artículo, relativos a asuntos ambientales de interés público, tales como el ordenamiento del territorio y la elaboración de políticas, estrategias, planes, programas, normas y reglamentos, que tengan o puedan tener un significativo impacto sobre el medio ambiente.
4. Cada Parte adoptará medidas para asegurar que la participación del público sea posible desde etapas iniciales del proceso de toma de decisiones, de manera que las observaciones del público sean debidamente consideradas y contribuyan en dichos procesos. A tal efecto, cada Parte proporcionará al público, de manera clara, oportuna

y comprensible, la información necesaria para hacer efectivo su derecho a participar en el proceso de toma de decisiones.

5. El procedimiento de participación pública contemplará plazos razonables que dejen tiempo suficiente para informar al público y para que este participe en forma efectiva.

6. El público será informado de forma efectiva, comprensible y oportuna, a través de medios apropiados, que pueden incluir los medios escritos, electrónicos u orales, así como los métodos tradicionales, como mínimo sobre:

- a) el tipo o naturaleza de la decisión ambiental de que se trate y, cuando corresponda, en lenguaje no técnico;
- b) la autoridad responsable del proceso de toma de decisiones y otras autoridades e instituciones involucradas;
- c) el procedimiento previsto para la participación del público, incluida la fecha de comienzo y de finalización de este, los mecanismos previstos para dicha participación, y, cuando corresponda, los lugares y fechas de consulta o audiencia pública; y
- d) las autoridades públicas involucradas a las que se les pueda requerir mayor información sobre la decisión ambiental de que se trate, y los procedimientos para solicitar la información.

7. El derecho del público a participar en los procesos de toma de decisiones ambientales incluirá la oportunidad de presentar observaciones por medios apropiados y disponibles, conforme a las circunstancias del proceso. Antes de la adopción de la decisión, la autoridad pública que corresponda tomará debidamente en cuenta el resultado del proceso de participación.

8. Cada Parte velará por que, una vez adoptada la decisión, el público sea oportunamente informado de ella y de los motivos y fundamentos que la sustentan, así como del modo en que se tuvieron en cuenta sus observaciones. La decisión y sus antecedentes serán públicos y accesibles.

9. La difusión de las decisiones que resultan de las evaluaciones de impacto ambiental y de otros procesos de toma de decisiones ambientales que involucran la participación pública deberá realizarse a través de medios apropiados, que podrán incluir los medios escritos, electrónicos u orales, así como los métodos tradicionales, de forma efectiva y rápida. La información difundida deberá incluir el procedimiento previsto que permita al público ejercer las acciones administrativas y judiciales pertinentes.

10. Cada Parte establecerá las condiciones propicias para que la participación pública en procesos de toma de decisiones ambientales se adecúe a las características sociales, económicas, culturales, geográficas y de género del público.

11. Cuando el público directamente afectado hable mayoritariamente idiomas distintos a los oficiales, la autoridad pública velará por que se facilite su comprensión y participación.

12. Cada Parte promoverá, según corresponda y de acuerdo con la legislación nacional, la participación del público en foros y negociaciones internacionales en materia ambiental o con incidencia ambiental, de acuerdo con las reglas de procedimiento que para dicha participación prevea cada foro. Asimismo, se promoverá, según corresponda, la participación del público en instancias nacionales para tratar asuntos de foros internacionales ambientales.

13. Cada Parte alentará el establecimiento de espacios apropiados de consulta en asuntos ambientales o el uso de los ya existentes, en los que puedan participar distintos grupos y sectores. Cada Parte promoverá la valoración del conocimiento local, el diálogo y la interacción de las diferentes visiones y saberes, cuando corresponda.

14. Las autoridades públicas realizarán esfuerzos para identificar y apoyar a personas o grupos en situación de vulnerabilidad para involucrarlos de manera activa, oportuna y efectiva en los mecanismos de participación. Para estos efectos, se considerarán los medios y formatos adecuados, a fin de eliminar las barreras a la participación.

15. En la implementación del presente Acuerdo, cada Parte garantizará el respeto de su legislación nacional y de sus obligaciones internacionales relativas a los derechos de los pueblos indígenas y comunidades locales.

16. La autoridad pública realizará esfuerzos por identificar al público directamente afectado por proyectos y actividades que tengan o puedan tener un impacto significativo sobre el medio ambiente, y promoverá acciones específicas para facilitar su participación.

17. En lo que respecta a los procesos de toma de decisiones ambientales a los que se refiere el párrafo 2 del presente artículo, se hará pública al menos la siguiente información:

- a) la descripción del área de influencia y de las características físicas y técnicas del proyecto o actividad propuesto;
- b) la descripción de los impactos ambientales del proyecto o actividad y, según corresponda, el impacto ambiental acumulativo;
- c) la descripción de las medidas previstas con relación a dichos impactos;
- d) un resumen de los puntos a), b) y c) del presente párrafo en lenguaje no técnico y comprensible;
- e) los informes y dictámenes públicos de los organismos involucrados dirigidos a la autoridad pública vinculados al proyecto o actividad de que se trate;
- f) la descripción de las tecnologías disponibles para ser utilizadas y de los lugares alternativos para realizar el proyecto o actividad sujeto a las evaluaciones, cuando la información esté disponible; y
- g) las acciones de monitoreo de la implementación y de los resultados de las medidas del estudio de impacto ambiental. La información referida se pondrá a disposición del público de forma gratuita, de conformidad con el párrafo 17 del artículo 5 del presente Acuerdo” (artículo 7).

Antes de la vigencia del Acuerdo de Escazú, Ecuador legisló sobre la consulta ambiental, en la LOPC y el COAM. Esta normativa se caracteriza por su generalidad, y no aportó elementos que caractericen a este derecho, como tampoco reglas básicas de procedimiento para su aplicación. El COAM tampoco desarrolló a cabalidad los estándares jurisprudenciales sobre la materia, por lo que su constitucionalidad ha sido recientemente condicionada a su aplicación en función de estándares constitucionales y de derecho constitucional, que se anotan a continuación.

### **5.3. Ley Orgánica de Participación Ciudadana**

En 2010, la LOPC estableció la consulta ambiental, en estos términos:

“Consulta ambiental a la comunidad.- Toda decisión o autorización estatal que pueda afectar al ambiente deberá ser consultada a la comunidad, para lo cual se informará amplia

y oportunamente. El sujeto consultante será el Estado.

El Estado valorará la opinión de la comunidad según los criterios establecidos en la Constitución, los instrumentos internacionales de derechos humanos y las leyes” (artículo 82).

#### **5.4. Código Orgánico del Ambiente**

En 2018, el COAM estableció la consulta ambiental, en estos términos:

“De la participación ciudadana. La Autoridad Ambiental Competente deberá informar a la población que podría ser afectada de manera directa sobre la posible realización de proyectos, obras o actividades, así como de los posibles impactos socioambientales esperados y la pertinencia de las acciones a tomar. La finalidad de la participación de la población será la recolección de sus opiniones y observaciones para incorporarlas en los Estudios Ambientales, siempre que ellas sean técnica y económicamente viables.

Si del referido proceso de consulta resulta una oposición mayoritaria de la población respectiva, la decisión de ejecutar o no el proyecto será adoptada por resolución debidamente motivada de la Autoridad Ambiental Competente.

En los mecanismos de participación social se contará con facilitadores ambientales, los cuales serán evaluados, calificados y registrados en el Sistema Único de Información Ambiental” (artículo 184).

#### **5.5. Estándares y parámetros constitucionales**

En 2021, la Corte Constitucional del Ecuador analizó el contenido del artículo 184 del COAM<sup>5</sup> y determinó que esta disposición es contraria a lo establecido por la Constitución “pues la participación ciudadana no se alcanza únicamente con informar” (Sentencia No. 22-18-IN/21).

La Corte también estableció que este derecho tiene dos elementos: el acceso a la información y la consulta propiamente dicha.

En cuanto al acceso a la información, la Corte -remitiéndose al Acuerdo de Escazú- resaltó los caracteres de amplitud, apertura, inclusión, adecuación a las características sociales, económicas, culturales, geográficas y de género del público consultado y oportunidad. Sobre esto último, se ha señalado que -dado el carácter técnico de la información- el tiempo disponible para acceder a esa información (generalmente contenida en un estudio de impacto ambiental) y formular observaciones sería clave para lograr una participación efectiva (CEPAL, 2018). El acceso a la información, además, contribuye a lograr transparencia en la gestión pública ambiental; lo cual, a su vez, constituye un estándar del estado de derecho ambiental (Lorenzetti, 2020). En cuanto a la consulta ambiental propiamente dicha, la Corte señaló que ésta implica la participación activa de la ciudadanía en la toma de decisiones, teniendo al diálogo como el fin de este derecho:

“El fin de la consulta es el de un diálogo de ida y vuelta antes de tomar una decisión sobre una política, o proyecto, durante la implementación de la política y proyecto (si es que se

---

5 La Corte no ha analizado el contenido del artículo 82 LOPC, sobre consulta ambiental.

decidió participativamente implementarlo), y mientras dure la ejecución del mismo.

El diálogo no puede partir con una decisión previamente tomada. Si hay decisión previa, entonces no es una consulta sino el mero cumplimiento de una formalidad que consiste en informar, y sería contraria a la buena fe con la que esta consulta debe desarrollarse” (Sentencia No. 22-18-IN721).

La Corte, además, determinó las características de la consulta ambiental:

“La consulta ambiental debe ser oportuna y participativa. Será oportuna cuando se asegure que la participación se la realice desde las etapas iniciales del proceso de toma de decisiones.

Para que sea oportuna también deberá contemplar plazos razonables para que el sujeto consultado tenga tiempo suficiente de informarse y participar de forma efectiva.

La participación pública implica que se participe en los procesos de toma de decisiones ambientales e incluye la oportunidad de presentar observaciones por medios apropiados y disponibles.

La consulta debe ser inclusiva. Para que llegue a ser inclusiva ésta deberá adecuarse a las características sociales, económicas, culturales, geográficas y de género de los sujetos consultados.

La catástrofe ambiental que vive el planeta exige que las decisiones de política pública y de proyectos que tienen riesgo de tener un impacto ambiental negativo se tomen en el marco de un consenso social que permita ayudar a garantizar una responsabilidad intergeneracional para lograr que las futuras generaciones puedan ejercer su derecho a vivir en un ambiente sano.

Por otro lado, en lo que sea aplicable, la consulta debe incorporar los elementos del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas, tales como el carácter previo y la



buena fe" (Sentencia No. 22-18-IN/21).

A partir de estos antecedentes, la Corte Constitucional condicionó la constitucionalidad del artículo 184 del COAM "siempre que su finalidad y su contenido se interprete y se complemente con la norma constitucional que establece el derecho a la consulta ambiental, la jurisprudencia de la Corte sobre consulta previa aplicable, las normas del Acuerdo de Escazú y con lo establecido en esta sentencia, que determinan los elementos necesarios para garantizar este derecho" (Sentencia No. 22-18-IN/21).

## VI

### OPORTUNIDADES DE REGULACIÓN

El 30 de abril de 2019, mediante dictamen No. 10-19-TI/19, la Corte Constitucional declaró que el 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 guarda armonía con la Constitución de la República.

El 13 de diciembre de 2019, mediante sentencia No. 38-13-IS/19, la Corte Constitucional dispuso a la Asamblea Nacional del Ecuador que, dentro del plazo máximo de un año, expida la ley orgánica que regule el derecho a la consulta previa, sobre la base de los parámetros mínimos establecidos en la sentencia No. 001-10-SIN-CC y en los instrumentos internacionales de derechos humanos.

El 8 de septiembre de 2021, la Corte Constitucional, mediante sentencia No. 22-18-IN/21, declaró que el artículo 184 del Código Orgánico del Ambiente será constitucional siempre que su finalidad y su contenido se interprete y se complemente con la norma constitucional que establece el derecho a la consulta ambiental, la jurisprudencia de la Corte sobre consulta previa aplicable, las normas del Acuerdo de Escazú y con lo establecido por la Corte, sobre los elementos necesarios para garantizar este derecho. La Corte, además, dispuso que la Presidencia de la República adecúe las normas reglamentarias a los parámetros establecidos por la Corte.

Tras más de una década de vigencia constitucional, marcada por la ambigüedad, el desarrollo normativo infralegal y la inconstitucionalidad de las normas sobre participación ciudadana, la Corte Constitucional ha establecido parámetros para que el legislador regule adecuadamente el ejercicio de los derechos de participación ciudadana en asuntos ambientales. Esta regulación, además, deberá considerar los estándares del derecho internacional, tanto en el ámbito de los derechos colectivos como en el de los derechos ambientales. La regulación también deberá ceñirse al principio de reserva de ley: esto último es importante, ya que, al tratarse de derechos constitucionales, le corresponde a la Función Legislativa y no a la Función Ejecutiva dotar de su contenido esencial a estos derechos.

El ejercicio de los derechos constitucionales ambientales debe regularse mediante ley (Echeverría, 2020). A esta conclusión también llegaron los autores de un estudio sobre el impacto del Acuerdo de Escazú en el ordenamiento jurídico nacional:

“Sobre los procesos de participación, incluyendo los de consulta previa ambiental y consulta previa a los pueblos indígenas, debería ser regulado por una ley orgánica que observe los principios de participación efectiva del Acuerdo y otros estándares internacionales” (Melo, Espinosa y Valenzuela, 2019).

La reserva de ley alude al requerimiento de una ley como única posibilidad reguladora de específicas materias (Chalco, 2017). La doctrina la conceptualiza como una faceta del principio de legalidad, en virtud de la cual la decisión primera o fundamental acerca de cualquier objeto de relevancia jurídica corresponde exclusivamente a la ley (Prieto Sanchis, 1991). En este sentido, la Corte Constitucional la ha definido como un principio constitucional:

“...que establece que determinadas materias deben ser reguladas exclusivamente por normas expedidas por el órgano legislativo, constituyéndose en una importante garantía del orden democrático que asegura a la ciudadanía representada por el Parlamento, la facultad de definir y regular las materias de especial importancia a través de debates plurales y transparentes dotados de legitimidad” (Sentencia No. 002-14-SIN-CC).

La Constitución establece: “Se requerirá de ley en los siguientes casos: 1. Regular el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales”. Sobre esta disposición, la Corte Constitucional ha dicho: “...el principio de reserva de ley en general se configura necesariamente por un orden formal basado en un cuerpo legislativo. Es decir, esta actividad se reserva para que, mediante procedimiento establecido en la Constitución, art. 132, el cuerpo legislativo o Asamblea Nacional, a través de un proceso democrático, expida normas en los casos en que los requiera” (Sentencia No. 003-09-SIN-CC).

## **6.1. Leyes orgánicas distintas**

Las oportunidades normativas están ya definidas por la Corte Constitucional. Siguiendo los planteamientos jurisprudenciales, la labor legislativa deberá priorizar un escenario que distinga las dos clases de consulta. En tal virtud, la regulación de la consulta previa deberá realizarse mediante una ley orgánica, mientras que la regulación de la consulta ambiental deberá realizarse mediante reforma legislativa y reglamentarias.

### ***Regulación de la consulta previa***

La regulación de la consulta previa debería desarrollarse en una ley orgánica específica sobre la materia. Esto se verifica en la sentencia de la Corte Constitucional del 13 de diciembre del año 2019, por la que se dispuso:

“Que la Asamblea Nacional del Ecuador dentro del plazo máximo de un año, expida las leyes orgánicas correspondientes que regulen el derecho a la consulta previa y prelegislativa, sobre la base de los parámetros mínimos establecidos en la sentencia No. 001-10-SIN-CC y en los instrumentos internacionales de derechos humanos bajo la prevención establecida en el numeral 10 del artículo 436 de la CRE” (Sentencia 38-13-IS/19).

Como se observa, el plazo previsto para la aprobación de la ley relativa a la consulta previa ya está vencido, lo cual invita a priorizar el desarrollo legislativo de esta materia.

### ***Regulación de la consulta ambiental***

La regulación de la consulta ambiental debería desarrollarse mediante reforma al COAM y al RCOAM. Si bien la Corte Constitucional no dispuso la reforma del artículo 184 COAM, éste sería un escenario normativo para considerar, para efectos de incorporar taxativamente los estándares determinados por la Corte Constitucional; aportando, de esta manera, una base legislativa clara que evite interpretaciones ajenas al esquema jurisprudencial.

Esta reforma, necesariamente, deberá complementarse con la adecuación del RCOAM que -de manera expresa- ha sido dispuesta por la Corte Constitucional. Esto implica la revisión integral del Título IV del RCOAM sobre el proceso de participación ciudadana para la regularización ambiental, que abarca el objeto, alcance, momento, financiamiento, área de influencia, mecanismos, medios, recepción de observaciones, sistematización y facilitación del procedimiento. Cabe señalar que la Corte Constitucional declaró la inconstitucionalidad de parte de esta normativa (Sentencia 22-18-IN/21), lo cual también invita a priorizar el desarrollo reglamentario de esta materia.

## **6.2. Pautas para la regulación de las consultas**

En ambos casos, la labor normativa deberá ceñirse a los estándares determinados por la Corte Constitucional. Esto pues, la Corte sentenció que ninguna autoridad o persona natural o jurídica, podrá efectuar o aplicar una interpretación distinta a la citada realizada por la Corte (Sentencia No. 001-10-SIN-CC). Por disposición de la Corte Constitucional, esta labor también deberá tomar en cuenta los estándares internacionales, lo cual ha sido reconocido por el Presidente de la República al disponer la aplicación del Acuerdo de Escazú en el marco de la transición ecológica gubernamental (Decreto No. 59-2021).

### ***Proyecto de Ley elaborado por la Defensoría del Pueblo***

Además de estos estándares, la regulación de las consultas debería tomar en cuenta las pautas propuestas por la Defensoría del Pueblo, en su proyecto de ley sobre la materia; particularmente lo relativo a los principios aplicables, los derechos del sujeto consultado, los deberes del consultante; y, las fases de las consultas: preparación; información; deliberación; y, acuerdo. En esta última pauta, el proyecto de ley propone un esquema detallado acerca del procedimiento aplicable, tanto en consulta previa como en consulta ambiental, que podría servir como modelo legislativo.

### ***Ley Orgánica de la Función Legislativa***

Para el caso de la consulta previa, lo propio aplica para el procedimiento previsto para la consulta prelegislativa, regulado por la Ley Orgánica de la Función Legislativa, que también establece cuatro fases: preparación; convocatoria pública e inscripción; información y realización de la consulta; y, análisis de resultados y cierre de la consulta prelegislativa

(ver anexo).

### **Reglamentos sobre participación ciudadana**

En el caso de la consulta ambiental, también deberían considerarse las pautas establecidas en reglamentos que, desde el año 2003, fueron expedidos para su regulación. Entre estos se incluye:

- Decreto 3516 de 2003 (Texto Unificado de la Legislación Ambiental Secundaria)<sup>6</sup>, particularmente las disposiciones sobre los momentos y mecanismos de la participación, así como la recepción y recolección de criterios.
- Decreto 1040 de 2008 (Reglamento de Participación establecidos en la Ley de Gestión Ambiental)<sup>7</sup> en cuanto a la recepción de criterios.
- Decreto 1897 de 2006 (Reglamento al artículo 28 de la Ley de Gestión Ambiental sobre la Participación Ciudadana y Consulta Previa)<sup>8</sup>. Si bien está desactualizado, este reglamento -de cortísima vigencia- planteó un esquema bien estructurado, tanto en el marco normativo como en el marco institucional de la consulta, que puede servir para identificar pautas, por ejemplo, en lo relativo a: la identificación del sujeto consultado; b) procedimiento para la realización de la consulta, que también está dividido en cuatro etapas: transferencia de información y capacitación; c) recepción y sistematización de criterios; y, c) diálogo.

Este reglamento aportó un elemento innovador, relativo al seguimiento ciudadano de los resultados de la consulta, a través de una comisión de vigilancia que tenía a su cargo cinco funciones específicas: 1) Vigilar que la decisión de riesgo ambiental sea adoptada asegurando que se aplicarán los instrumentos técnicos necesarios para prevenir y mitigar los impactos ambientales y la afectación al derecho a vivir en un ambiente sano, ecológicamente equilibrado y libre de contaminación; 2) Monitorear y observar los mecanismos de ejecución de la decisión de riesgo ambiental, 3) Informar mediante talleres o asambleas comunitarias sobre el estado de ejecución de la decisión de riesgo ambiental, y 4) Cuando sea del caso, exigir el oportuno cumplimiento de los procedimientos y acuerdos alcanzados con la comunidad.

### **6.3. Reserva de ley**

Finalmente, la labor normativa deberá respetar el principio de reserva de ley. En este marco, es importante anotar que, de conformidad con la Constitución, la iniciativa legislativa para presentar proyectos de ley es amplia en nuestro país: no solamente los asambleístas pueden presentar proyectos, sino también lo puede hacer el Presidente de la República, las otras funciones del Estado, la Corte Constitucional, Procuraduría General del Estado, Fiscalía General del Estado, Defensoría Pública y la Defensoría del Pueblo. Los ciudadanos también tienen iniciativa legislativa (artículo 134).

6 Registro Oficial. Edición Especial 2: 31/03/2003.

7 Registro Oficial No. 332: 08/05/2008.

8 Registro Oficial No. 380: 19/10/2006.

A partir de estos antecedentes, se formulan las siguientes recomendaciones:

1. Adoptar el criterio diferenciador entre la consulta previa y la consulta ambiental establecido por la Corte Constitucional; en particular, difundir el texto de la sentencia No. 22-18-IN/21 relativo a que el artículo 184 del Código Orgánico del Ambiente no aplica ni reemplaza al derecho a la consulta previa, libre e informada de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas; y será constitucional siempre que su finalidad y su contenido se interprete y se complemente con la norma constitucional que establece el derecho a la consulta ambiental, la jurisprudencia de la Corte sobre consulta previa aplicable, las normas del Acuerdo de Escazú y con lo establecido en esta sentencia, que determinan los elementos necesarios para garantizar este derecho.
2. Priorizar la regulación del ejercicio del derecho constitucional a la consulta previa, mediante ley orgánica que incorpore los estándares determinados por la Corte Constitucional en sentencias No. 001-10-SIN-CC y No. 38-13-IS/19. Esta regulación es prioritaria, pues a la fecha ha vencido el plazo dispuesto por la Corte Constitucional para tal fin, en sentencia No. 38-13-IS/19.
3. Analizar la pertinencia de reformar el artículo 184 del COAM, para integrar los parámetros determinados por la Corte Constitucional, en sentencia No. 22-18-IN/21, que condicionan la constitucionalidad de la regulación del ejercicio del derecho constitucional a la consulta ambiental.
4. Reformar el título IV del RCOAM para adecuar los procedimientos de consulta a los parámetros establecidos por la Corte Constitucional en sentencia No. 22-18-IN/21.
5. Analizar todas las regulaciones expedidas desde el año 2003, sobre lo que hoy se denomina como consulta previa y consulta ambiental, a fin de identificar insumos para la regulación de estos mecanismos de participación ciudadana.
6. Tomar en cuenta el proyecto de ley desarrollado por la Defensoría del Pueblo, particularmente en pautas que regulan temas no desarrollados por la normativa nacional, como la consulta por medida administrativa.

## BIBLIOGRAFÍA

### *Doctrina*

Auz, J. (2017). El Derecho a la Consulta Ambiental en el Ecuador. *Revista Latinoamericana de Derecho y Políticas Ambientales*.

Barragán, D. (2017). Derechos de acceso en asuntos ambientales en el Ecuador: hacia el desarrollo de una actividad minera respetuosa del entorno y las comunidades. *Medio Ambiente y Desarrollo*, N° 165 (LC/TS.2017/65), Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Barragán, D., Echeverría, H. y Erazo, D. (2014). *Participación ciudadana ambiental: guía para la acción*. Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL. (2018). *Acceso a la información, la participación y la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe: hacia el logro de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (LC/TS.2017/83)*.

Chalco, J. (2017). *Principio Democrático y la Facultad Reglamentaria del presidente de la República*. Serie Magíster. Volumen 216. Universidad Andina Simón Bolívar / Corporación Editora Nacional.

Di Paola, M. y Castillo, M. (2020). Principio 10: de Río 92 a Río+20. *América Latina y el Caribe. Acuerdo de Escazú: hacia la democracia ambiental en América Latina y el Caribe*. Editorial Universidad Nacional del Litoral.

Echeverría, H. (2019). *El medio ambiente y la naturaleza en la constitución ecuatoriana. Una aproximación jurisprudencial desde la tutela judicial efectiva*. Quito: Centro Internacional de Investigaciones sobre Ambiente y Territorio (CIIAT) / Universidad de Los Hemisferios.

\_\_\_\_\_. (2020). *Reserva de ley para regular el ejercicio de los derechos de la naturaleza*. Blog. Colegio de Jurisprudencia. Universidad San Francisco de Quito.

Falbo, A. (2020). *Los mecanismos de participación previstos en el Acuerdo de Escazú*. *Acuerdo de Escazú: hacia la democracia ambiental en América Latina y el Caribe*. Editorial Universidad Nacional del Litoral.

Lorenzetti, R. (2020). *Trends in Environmental Law*. Environmental Law Lectures. YouTube. International Union for the Conservation of Nature. World Commission on Environmental Law.

Melo, M., Espinosa, D., y Valenzuela, J. (2019). *El Acuerdo de Escazú y su impacto en el ordenamiento jurídico vigente en Ecuador*. Hivos.

Orellana, M. (2020). *Escazú como expresión vínculo entre derechos humanos y ambiente*. *Acuerdo de Escazú: hacia la democracia ambiental en América Latina y el Caribe*. Editorial Universidad Nacional del Litoral.

Prieto Sanchís, L. (1991). *Estudios sobre Derechos Fundamentales*. Editorial Debate.

Victoria, M. (201). Sistematización del Acuerdo de Escazú. *Revista de Derechos Humanos y Humanitario*. 3.

### **Plexo Normativo**

Constitución de la República del Ecuador

Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes

Convención Americana sobre Derechos Humanos

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

Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas

Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo

Ley Orgánica de Participación Ciudadana

Código Orgánico del Ambiente

### **Sentencias**

Corte Constitucional

Sentencia No. 003-09-SIN-CC

Sentencia No. 001-10-SIN-CC

Dictamen No. 10-19-TI/19

Sentencia No. 38-13-IN/19

Sentencia No. 002-14-SIN-CC

Sentencia No. 22-18-IN/21

### **Opinión Consultiva**

Corte Interamericana de Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC-23/17

**ANEXO**  
**LEY ORGÁNICA REFORMATORIA DE LA LEY ORGÁNICA DE LA FUNCIÓN LEGISLATIVA**  
**CONSULTA PRELEGISLATIVA**  
**Registro Oficial N° 326 - Suplemento Martes 10 de noviembre de 2020**

**CAPÍTULO XI.I**  
**CONSULTA PRELEGISLATIVA**

**Art. 109.1.- Consulta prelegislativa y derechos colectivos.-** De conformidad con la Constitución de la República y los instrumentos internacionales de derechos humanos, se reconoce y garantiza el derecho de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblo afroecuatoriano y pueblo montubio el derecho a ser consultados antes de la adopción de una medida legislativa que pueda afectar cualquiera de sus derechos colectivos.

La consulta prelegislativa será obligatoria, adecuada y oportuna.

**Art. 109.2.- Finalidad de la consulta.-** La consulta prelegislativa se realizará con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas legislativas propuestas.

La consulta prelegislativa es un proceso de participación ciudadana que permite a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, al pueblo afroecuatoriano y al pueblo montubio, ser consultados para pronunciarse sobre temas específicos incluidos en los proyectos de ley para ser expedidos por la Asamblea Nacional o, resoluciones especiales que podrían afectar de manera objetiva sus derechos colectivos contemplados en la Constitución de la República y los instrumentos internacionales.

**Art. 109.3.- Sujetos de la consulta prelegislativa.-** Son sujetos de consulta, las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, el pueblo afroecuatoriano y el pueblo montubio, por sí mismos y a través de sus organizaciones representativas, que podrían verse afectados en sus derechos colectivos por la aplicación de una medida legislativa.

**Art. 109.4.- Reglas mínimas de la consulta prelegislativa.-** Las reglas mínimas para cumplir con el procedimiento de la consulta prelegislativa son las siguientes:

1. Organizar e implementar la consulta prelegislativa, dirigida de manera exclusiva a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, al pueblo afroecuatoriano y al pueblo montubio, antes de la adopción de una medida legislativa que pueda afectar cualquiera de sus derechos colectivos, sin perjuicio de que se consulte a otros sectores de la población.
2. La consulta prelegislativa, en tanto derecho colectivo, no puede equipararse bajo ninguna circunstancia con la consulta previa, libre e informada, con la consulta popular, ni con la consulta ambiental.

3. Los pronunciamientos de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, del pueblo afroecuatoriano y pueblo montubio se referirán a los aspectos que puedan afectar de manera objetiva a alguno de sus derechos colectivos y servirán para lograr el acuerdo o el consentimiento acerca de las medidas legislativas propuestas.

**Art. 109.5.- Parámetros y principios de la consulta prelegislativa.-** La consulta prelegislativa se regirá por los siguientes principios y parámetros:

1. Oportunidad e imperatividad.- La consulta se realizará antes de la expedición de cualquier Ley que pueda afectar los derechos colectivos de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, del pueblo afroecuatoriano y del pueblo montubio. Los pueblos y nacionalidades serán informados de manera oportuna permitiendo su organización interna y autónoma mediante procedimientos propios y con sus respectivas autoridades e instituciones comunitarias. La participación en la consulta prelegislativa de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, se dará desde el diseño o formulación del procedimiento para la consulta.
2. Plazo razonable.- La consulta se realizará y respetará el tiempo necesario para el desarrollo de las fases de la consulta prelegislativa; y, especialmente, de las deliberaciones internas de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, del pueblo afroecuatoriano y del pueblo montubio.
3. Buena fe.- Durante el proceso de consulta, la Asamblea Nacional y las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblo afroecuatoriano y pueblo montubio, actuarán con buena fe, transparencia, diligencia, responsabilidad y en un clima de confianza, colaboración y respeto mutuo. La Asamblea Nacional promoverá un diálogo intercultural con el fin de llegar a un acuerdo y obtener el consentimiento libre e informado, lo que se verificará objetivamente en la coordinación de los actos preparatorios, el proceso de diálogo, la suscripción de consensos y consentimiento, y su inclusión en la medida legislativa que se pretenda adoptar.
4. Interculturalidad y Plurinacionalidad.- El proceso de consulta se desarrollará con flexibilidad, con reconocimiento y respeto de los elementos culturales de cada pueblo y nacionalidad, sus costumbres, prácticas, normas, principios, sistemas de autoridad y representación, idiomas y procedimientos.
5. Publicidad y Transparencia.- La consulta tendrá carácter público e informado; garantizará a los participantes, el acceso oportuno y completo a la información necesaria para comprender los efectos del proyecto de ley en trámite.

6. Información veraz y suficiente.- La Asamblea Nacional proporcionará a los titulares de este derecho, por cualquier medio, información veraz y suficiente sobre el objeto de la consulta, los procedimientos para realizarla y garantizarán para tales efectos un proceso de comunicación constante en los idiomas ancestrales de uso oficial para los pueblos y nacionalidades y de relación intercultural.
7. Autonomía.- La participación de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, del pueblo afroecuatoriano y del pueblo montubio vinculados a temas sustantivos por ser consultados, deberá ser realizada sin coacción o condicionamiento alguno, con respeto a su autonomía.
8. Eficacia material de la consulta prelegislativa.- Se garantiza que las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblo afroecuatoriano y pueblo montubio participen en un proceso deliberativo y sistemático que permita su incidencia adecuada y suficiente en la determinación del contenido material de los proyectos de ley que puedan restringir sus derechos colectivos.
9. Sistemática y formalidad.- La consulta prelegislativa se desarrollará con procedimientos claros, formales, previamente conocidos y replicables, de conformidad con esta Ley y el reglamento previsto para el efecto.

**Art. 109.6.- Órgano responsable.-** La Asamblea Nacional, a través de la respectiva comisión especializada permanente u ocasional, es el órgano responsable para llevar a cabo la consulta prelegislativa; y, la o el Presidente de la respectiva comisión, será el responsable del desarrollo de la misma. Para este efecto, se contará con el apoyo técnico y logístico de la Unidad de Participación Ciudadana de la Asamblea Nacional y demás unidades administrativas.

De ser el caso, la Asamblea Nacional dispondrá de la cooperación técnica, logística, operativa y de seguridad de las entidades, organismos y dependencias del sector público, que considere pertinente a través de los convenios y mecanismos que se estimen necesarios.

La Asamblea Nacional podrá solicitar la cooperación de las organizaciones representativas de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, del pueblo afroecuatoriano y del pueblo montubio, así como de organismos internacionales.

**Art. 109.7.- Pertinencia de la consulta prelegislativa.-** En el informe para primer debate de un proyecto de ley que podría afectar los derechos colectivos de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, del pueblo afroecuatoriano o del pueblo montubio, la Comisión Especializada Permanente u Ocasional a cargo de su tratamiento presentará, al Pleno de la Asamblea Nacional, su opinión expresa y fundamentada de someter determinados temas del proyecto de ley, a consulta prelegislativa.

Durante el primer debate del proyecto de ley o de una resolución especial, el Pleno de la Asamblea Nacional aprobará, por mayoría simple de sus miembros, la realización de la consulta prelegislativa.

En caso de que la comisión especializada, no haya establecido la existencia de afectaciones a los derechos colectivos, en el primer debate del proyecto, cualquier asambleísta podrá mocionar al Pleno, de forma fundamentada, la realización de la consulta prelegislativa, y de ser aprobada la moción con el voto de la mayoría absoluta, se aplicará el trámite previsto en esta Ley.

**Art. 109.8.- Fases.-** La consulta prelegislativa se desarrollará en las siguientes cuatro fases:

- a) Fase de preparación;
- b) Fase de convocatoria pública e inscripción;
- c) Fase de información y realización de la consulta; y,
- d) Fase de análisis de resultados y cierre de la consulta prelegislativa.

**Art. 109.9.- Fase de preparación.-** Dentro del término de cinco días siguientes a la decisión del Pleno de la Asamblea Nacional sobre la procedencia de la consulta prelegislativa, la comisión especializada permanente u ocasional, responsable del tratamiento del proyecto de ley, entregará al Presidente o a la Presidenta de la Asamblea Nacional, los temas sustantivos, debidamente fundamentados, por ser sometidos al mecanismo de consulta prelegislativa. Estos temas serán aprobados por el Consejo de Administración Legislativa, a fin de proceder a la inmediata convocatoria a la consulta prelegislativa.

Para la realización de la consulta prelegislativa, la comisión especializada permanente u ocasional y el Consejo Nacional Electoral utilizarán los formularios que serán aprobados por el Consejo de Administración Legislativa.

**Art. 109.10.- Fase de convocatoria, publicidad e inscripción.-** La Presidenta o el Presidente de la Asamblea Nacional informará, a través de los medios de comunicación social, medios comunitarios y medios de las organizaciones representativas a nivel nacional o regional de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, del pueblo afroecuatoriano y del pueblo montubio, el inicio del procedimiento de consulta y convocará a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, al pueblo afroecuatoriano, al pueblo montubio y a las organizaciones de los titulares de derechos colectivos, vinculadas a los temas sustantivos por ser consultados, a participar en la misma e inscribirse, dentro del término de veinte días, cumpliendo los requisitos señalados en esta Ley y el reglamento respectivo.

Para el efecto, se publicitarán los temas por ser consultados en los idiomas de relación intercultural.

La Asamblea Nacional instalará una oficina central de coordinación en la sede de la Asamblea Nacional y, cuando corresponda, oficinas o mesas provinciales de información y recepción de documentos en las respectivas delegaciones provinciales del Consejo Nacional Electoral, de conformidad con el reglamento respectivo.

Para efecto de su inscripción, las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, el pueblo afroecuatoriano, el pueblo montubio y las organizaciones de los titulares de derechos colectivos, vinculados a los temas sustantivos por ser consultados, acompañarán la documentación que acredite su legítima representación y deberán

entregarla en la oficina central de coordinación o en la respectiva oficina provincial de información y recepción de documentos.

Las organizaciones de primer grado que se hayan inscrito para participar en la consulta, dentro del plazo previsto en el llamado público que para este efecto realice el Presidente o Presidenta de la Asamblea Nacional, recibirán el formulario con los temas sustantivos de la consulta y el sobre de seguridad, el cronograma de la consulta prelegislativa y las normas que rigen la consulta prelegislativa.

Concluido el plazo previsto, la unidad de participación ciudadana con el apoyo de la Unidad de Técnica Legislativa inmediatamente, verificará que los inscritos sean titulares de derechos colectivos y elaborará el listado definitivo que será entregado a la Presidenta o al Presidente de la Asamblea Nacional, quien a su vez lo publicará y remitirá a la correspondiente comisión especializada permanente u ocasional.

**Art. 109.11.- Pase de información y realización de la consulta.-** La discusión interna en los distintos niveles de organización de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblo afroecuatoriano y pueblo montubio que participen, se realizará con base en sus costumbres, tradiciones y procedimientos internos de deliberación y toma de decisiones, sin que ninguna instancia ajena a estas, intervenga en el proceso interno. No obstante, las entidades participantes de la consulta podrán recabar opiniones técnicas y especializadas, si así lo requieren.

Dentro del término de veinte días, contados desde la fecha en que culmine la entrega de la información oficial impresa establecida en esta Ley, las oficinas de información y recepción de documentos receptorán de los sujetos de consulta el formulario con los temas sustantivos de la consulta y las actas de las reuniones o asambleas comunitarias realizadas y acompañarán el listado de participantes en las mismas. Los mencionados documentos deberán ser entregados dentro de su respectivo sobre de seguridad.

**Art. 109.12.- Pase de análisis de resultados y cierre de la consulta prelegislativa.-** Una vez concluida la recepción de los resultados de la consulta prelegislativa, dentro del plazo de dos días, las oficinas de información y recepción de documentos de cada provincia, remitirán los sobres cerrados a la correspondiente comisión especializada permanente u ocasional, para que esta compile los resultados provinciales dentro del plazo de siete días.

**Art. 109.13.- Audiencias provinciales.-** Una vez culminada la compilación de los resultados provinciales, en forma inmediata, la Asamblea Nacional convocará a las o los representantes de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblo afroecuatoriano y pueblo montubio, que no podrán ser más de tres por cada entidad, a las respectivas audiencias públicas provinciales, a realizarse dentro del plazo máximo de los siguientes treinta días.

Las audiencias provinciales contarán con la presencia e intervención de, por lo menos, una o un asambleísta perteneciente a la correspondiente comisión especializada permanente u ocasional a cargo de la consulta prelegislativa, sin perjuicio de que asistan otras u otros asambleístas que no pertenezcan a la misma.

Las audiencias públicas provinciales se realizarán con la finalidad de socializar los resultados obtenidos e identificar los consensos y disensos que se propondrán como aporte provincial en la mesa de diálogo nacional, los mismos que se harán constar en un acta para ser suscrita por las y los asistentes.

**Art. 109.14.- Mesa de diálogo nacional.-** Una vez realizadas las audiencias públicas provinciales, la Asamblea Nacional convocará, en forma inmediata y con tres días de anticipación, a una mesa de diálogo nacional para la discusión de los resultados de la consulta prelegislativa.

La mesa de diálogo nacional se realizará con la participación de delegados de cada una de las organizaciones representativas de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblo afroecuatoriano y pueblo montubio y, de los miembros de la correspondiente Comisión Especializada Permanente u Ocasional, cuya Presidenta o cuyo Presidente, la dirigirá.

Una vez instalada, la mesa de diálogo nacional discutirá exclusivamente los consensos y disensos identificados en las audiencias públicas provinciales. Tendrá una duración máxima de cinco días y, una vez concluida, se suscribirá el acta correspondiente.

**Art. 109.15.- Informe final de resultados.-** Una vez concluida la mesa de diálogo nacional, dentro del término de siete días, la correspondiente comisión especializada permanente u ocasional elaborará el informe final de resultados de la consulta prelegislativa, al que se adjuntará copia certificada del acta de la mesa de diálogo nacional.

Este informe deberá ser remitido, de forma inmediata, a la Presidenta o al Presidente de la Asamblea Nacional, quien hará la declaración oficial de cierre del proceso de consulta prelegislativa y presentará sus resultados finales.

Dentro del mismo término, la Comisión Especializada Permanente u Ocasional incorporará en el informe para segundo debate del proyecto de ley, los consensos y disensos producto de la consulta prelegislativa. Los consensos serán incorporados en el articulado del proyecto de ley.

**Art. 109.17.- Cadena de custodia.-** La Presidenta o el Presidente de la respectiva comisión especializada permanente u ocasional será el responsable de garantizar la cadena de custodia de los documentos y resultados correspondientes a la consulta prelegislativa; en consecuencia, los sobres con los resultados de la consulta prelegislativa se abrirán en sesión de la comisión.

**Art. 109.18.- Reglamento.-** Los aspectos operativos y logísticos específicos para la instrumentalización de los procedimientos establecidos en esta Ley, respecto a la consulta prelegislativa, serán establecidos en el reglamento que emita el Consejo de Administración Legislativa.



# CIAT

## U·HEMISFERIOS

El Centro Internacional de Investigaciones sobre Ambiente y Territorio (CIAT) de la Universidad Hemisferios nace en el año 2015 como un órgano de vinculación con la comunidad adscrito a su Facultad de Derecho, para promover procesos de investigación científica y formación.

En este marco el Centro busca contribuir a la generación de evidencia, reflexión y debate informado, así como a la formación continua como un medio para fortalecer las capacidades de actores públicos y privados vinculados a la gestión ambiental, el cambio climático, la conservación y la gestión del territorio, y también sustentar los procesos de generación de políticas públicas desde el ámbito académico.



@CIAT.uhe



PBX: + 593 2 4014100



[ciiat@universidad.uhemisferios.edu.ec](mailto:ciiat@universidad.uhemisferios.edu.ec)



Paseo de la Universidad N° 300 y Juan Díaz, Iñaquito Alto. Quito, Ecuador.