

## La consulta popular en el derecho ambiental ecuatoriano: cumplimiento o letra muerta

### Popular consultation in ecuadorian environmental law: compliance or a dead letter

Guissella Alexandra Pacheco González<sup>1</sup> ([anthonyguise\\_14@hotmail.com](mailto:anthonyguise_14@hotmail.com)) (<http://orcid.org/0009-0002-4719-217X>)

Rolando Medina Peña<sup>2</sup> ([rolandomp74@gmail.com](mailto:rolandomp74@gmail.com)) (<https://orcid.org/0000-0001-7530-5552>)

#### Resumen

La consulta popular, como mecanismo democrático, se erige como una herramienta crucial en la toma de decisiones relacionadas con temas trascendentales, tal como lo es el medio ambiente en Ecuador. Sin embargo, la eficacia real de estos procesos en la protección ambiental plantea interrogantes fundamentales. El análisis del presente artículo se centra en evaluar hasta qué punto las decisiones tomadas mediante consultas populares se traducen en acciones concretas y efectivas para preservar y mejorar el entorno natural. El trabajo aborda la legislación ecuatoriana pertinente, tal como lo es la Constitución de la República del Ecuador, Código Orgánico Administrativo, entre otras, para examinar la conexión entre las consultas populares, el Derecho Ambiental y su implementación práctica. Se analizan casos específicos para ilustrar cómo las decisiones surgidas de consultas populares han impactado la política ambiental y cómo estas medidas se han traducido en acciones gubernamentales y cambios legislativos.

**Palabras clave:** consulta popular, derecho ambiental, medio ambiente.

#### Abstract

The popular consultation, as a democratic mechanism, stands as a crucial tool in making decisions related to transcendent issues, such as the environment in Ecuador. However, the real effectiveness of these processes in environmental protection raises fundamental questions. The analysis of this paper focuses on evaluating the extent to which decisions taken through popular consultations translate into concrete and effective actions to preserve and improve the natural environment. The work addresses relevant Ecuadorian legislation, such as the Constitution of the Republic of Ecuador, the Organic Administrative Code, among others, examining the connection between popular consultations, Environmental Law, and their practical implementation. Specific cases are analyzed to illustrate how decisions arising from popular consultations have impacted environmental policy and how these measures have translated into governmental actions and legislative changes.

**Key words:** environmental law, environment, popular consultation.

<sup>1</sup> Estudiante de la carrera de Derecho. Universidad Metropolitana, Ecuador.

<sup>2</sup> Doctor en Ciencias Jurídicas. Investigador Agregado 1. Profesor de la Universidad Metropolitana. Ecuador.

## Introducción

En la encrucijada entre la participación democrática y la preservación del entorno natural, Naranjo (2020) subraya que “la consulta popular constituye una decisión sobre un tema de relevancia pública sin someter a aprobación un texto normativo definido” (p.118). Este artículo se sumerge en la compleja intersección entre la democracia y la protección ambiental en el contexto ecuatoriano, centrándose en la eficacia de la consulta popular como mecanismo para abordar temas medioambientales cruciales. La conexión significativa entre la democracia y la protección del medio ambiente en Ecuador establece el contexto esencial de nuestra indagación. La participación ciudadana se presenta como un pilar fundamental de la democracia actual, según Soldevilla y Welp (2020), señalan cuestionamientos cruciales sobre la traducción efectiva de las decisiones populares en acciones concretas para salvaguardar y mejorar el entorno natural.

En este sentido, resulta imperativo contextualizar la importancia de la participación ciudadana en las decisiones ambientales, especialmente en un contexto donde los desafíos medioambientales se vuelven cada vez más urgentes y complejos. La interacción entre la sociedad y el entorno natural es fundamental para garantizar un desarrollo sostenible y equilibrado. Es así que, la participación activa de la ciudadanía adquiere un papel preponderante en la configuración de políticas ambientales efectivas y en la preservación de los recursos naturales para las generaciones futuras.

El tema de la consulta popular en la configuración de políticas ambientales se erige como crucial, considerando que, aunque se ha avanzado en el conocimiento del tema, persiste la falta de claridad sobre cómo garantizar que estas consultas trasciendan más allá de formalidades y tengan un impacto sostenible en la protección del medio ambiente. En la dinámica actual, donde la degradación ambiental y el cambio climático amenazan la estabilidad del planeta, la capacidad de involucrar a la población en la toma de decisiones sobre cuestiones ambientales se convierte en una herramienta esencial para fomentar la responsabilidad colectiva y la acción efectiva.

El título del presente artículo: “La consulta popular en el derecho Ambiental ecuatoriano: cumplimiento o letra muerta” refleja la preocupación por evaluar la efectividad y el impacto real de estos procesos de participación ciudadana en la protección ambiental. A través de un análisis detallado y crítico, se busca determinar si las consultas populares realmente logran traducirse en acciones concretas y significativas para mitigar los problemas ambientales, o si se limitan a ser meros formalismos sin consecuencias tangibles.

El tema de la participación ciudadana en decisiones ambientales consiste en explorar cómo la consulta popular se ha convertido en un mecanismo clave para abordar problemas medioambientales en el país. Además, es importante revisar el contexto específico en el que se encuentra el Ecuador en relación con las consultas populares sobre el medio ambiente, ya que el país enfrenta una diversidad de desafíos ambientales, desde la deforestación en la Amazonía hasta la

contaminación en zonas urbanas, lo que resalta la urgencia de políticas efectivas y acciones concretas para proteger y conservar el medio ambiente ecuatoriano.

Por último, se debe reconocer el papel activo de la sociedad y las organizaciones ambientales en el proceso de consulta popular sobre el medio ambiente. Su participación y movilización pueden desempeñar un papel que resulta esencial en la promoción de una gestión ambiental más responsable y en la vigilancia del cumplimiento de las decisiones tomadas a través de los referéndums. El paradigma empleado dentro de esta investigación es el cualitativo. Se emplea como herramienta, el método exegético y la revisión de fuentes bibliográficas, permitiendo estudiar la influencia directa de las decisiones populares en iniciativas legislativas y gubernamentales. Por lo que, se aspira a identificar posibles obstáculos y desafíos que puedan obstaculizar la efectividad de las consultas populares ambientales, así como también se buscarán estrategias y recomendaciones para mejorar su aplicación y garantizar que contribuyan de manera significativa a la protección y preservación del medio ambiente.

El presente artículo se plantea como objetivo: explorar las dinámicas y los factores que influyen en el cumplimiento o la ineficacia de las consultas populares sobre el medio ambiente. De igual forma, la investigación, es resultado del trabajo realizado dentro del proyecto de investigación “Fundamentos epistemológicos del neoconstitucionalismo latinoamericano. Aciertos y desaciertos en su regulación jurídica y aplicación práctica en Ecuador” (Medina et al., 2021); así como en la Maestría en Derecho con mención en Derechos Constitucionales, Humanos y Ambientales (Medina & Portela 2020).

## **Desarrollo**

### Historia de la consulta popular nacional e internacional

La consulta popular en nuestro país, Ecuador, ha sido un mecanismo importante para que la ciudadanía exprese su opinión sobre asuntos de interés nacional. Trujillo (2019) indica que, “desde el retorno a la democracia en 1979, Ecuador ha adoptado técnicas de democracia directa y ha llevado a cabo ocho consultas populares y cinco referendos” (p. 96). En cada uno de estos acontecimientos electorales, los líderes presidenciales han actuado como convocantes, manteniendo la intención constante de ganar legitimidad política y reforzar la posición del gobierno actual. Sin embargo, la consulta popular adquirió un papel más significativo en la década de 2000, especialmente durante el gobierno de Rafael Correa.

Desde sus orígenes en las ciudades-estado de la antigua Grecia, el desafío de equilibrar la participación ciudadana con la eficacia del gobierno ha sido un desafío constante. Según Contreras y Montecinos (2019),

la presencia de la participación ciudadana se ha vuelto omnipresente en las discusiones de los actores políticos, especialmente debido a la crisis de legitimidad que afecta a las instituciones de la democracia representativa. En consecuencia, las propuestas que buscan fortalecer la democracia y abrir las puertas de las instituciones estatales a la ciudadanía son valoradas positivamente tanto por la sociedad civil como por la élite política. Sin embargo, la universalidad de estos

debates sobre democracia y participación ciudadana a veces muestra cierta ambigüedad en la comprensión de este último concepto. (p.179)

Posteriormente, las críticas a la democracia representativa evidenciaron la naturaleza intermitente de la participación ciudadana, la distancia entre los ciudadanos y los centros de toma de decisiones públicas, y la amplia libertad de acción de los representantes sobre sus mandatos. A pesar de las críticas y debido a la consolidación de los sistemas de democracia representativa y sus evidentes ventajas en sociedades complejas y de gran escala, los defensores de la democracia directa han abogado por la implementación de mecanismos que aborden los desafíos vinculados a la participación directa de la ciudadanía en las decisiones públicas. Estos mecanismos, según García (2009) “son conocidos comúnmente como instrumentos de democracia directa, incluyen el plebiscito, el referéndum, la iniciativa popular y la revocación de mandato” (p. 78); sin embargo, estos funcionan dentro de sistemas mayoritariamente representativos y se consideran instrumentos de democracia semidirecta.

#### *Consulta popular como mecanismo de democracia directa*

“Los mecanismos de democracia directa (MDD) son procedimientos regulados para permitir que la ciudadanía tome decisiones directamente en las urnas, a través del voto” (Soldevilla y Welp, 2020, p. 216). Las características de la votación corresponden con las de unas elecciones ordinarias de representantes indica que también se requiere de un registro de electores y de una institución o conjunto de instituciones que se responsabilicen de garantizar que el procedimiento sea competitivo, justo y se adecue a las normas desde la activación hasta el recuento de votos, pasando por la campaña, el día de los comicios y la implementación de resultados.

La consulta popular es un mecanismo de participación ciudadana que permite a la población expresar su opinión o decidir sobre asuntos de interés público. En el contexto de la consulta popular en Ecuador y otros países, generalmente se refiere a la posibilidad de que los ciudadanos voten directamente sobre temas específicos, políticas o decisiones importantes para la nación. En Ecuador, la consulta popular está respaldada por la Constitución Asamblea Nacional Constituyente del Ecuador (2008) en su artículo 104, este artículo manifiesta que, la convocatoria a consulta popular puede ser iniciada por la presidenta o presidente de la República, la máxima autoridad de los gobiernos autónomos descentralizados, o mediante la iniciativa ciudadana. La presidenta o presidente de la República tiene la facultad de instruir al Consejo Nacional Electoral para convocar una consulta popular sobre los temas que considere pertinentes.

La ciudadanía también tiene el derecho de solicitar la convocatoria a consulta popular sobre cualquier tema, esta acción se encuentra respaldada por la Asamblea Nacional Constituyente del Ecuador (2008) en su artículo 104, inciso cuarto; en el mismo artículo, inciso quinto, especifica que cuando la solicitud proviene de ecuatorianas y ecuatorianos en el exterior, y trata sobre asuntos relacionados con el Estado ecuatoriano, se necesitará el respaldo de al menos el cinco por ciento de las personas inscritas en el registro electoral de la circunscripción especial. Es

importante también destacar del mencionado artículo, inciso sexto, que las consultas populares solicitadas por gobiernos autónomos descentralizados o la ciudadanía no pueden abordar temas relativos a tributos o a la organización político-administrativa del país, a menos que la Constitución disponga lo contrario.

La consulta popular como tal, contribuye al pueblo a tomar decisiones públicas a través del cuerpo electoral, y la misma puede abarcar una variedad de temas, incluidos asuntos constitucionales, reformas legislativas, políticas públicas y, también temas ambientales. En el proceso de este mecanismo, los ciudadanos suelen votar en referendos para expresar su aprobación o desaprobación de propuestas específicas. Es una forma de empoderar a la población y asegurar que decisiones importantes sean tomadas con la participación y el respaldo de la ciudadanía. La efectividad de la consulta popular a menudo depende de la implementación y seguimiento adecuados de las decisiones resultantes.

#### Participación Ciudadana en la Consulta Popular Ambiental: Análisis de la Participación de la Sociedad

La participación activa de la población en la toma de decisiones políticas juega un papel esencial en las democracias modernas y reviste especial importancia para el sistema democrático de Ecuador. A lo largo del siglo pasado, este tema ha ejercido una influencia notable en la historia del país. Maritan et al. (2023) comentan que “su relevancia se manifestó a través de las luchas llevadas a cabo por movimientos sociales y políticos, y posteriormente quedó plasmada en diversas constituciones, incluyendo la actual que rige desde 2008” (p. 501). En este contexto, la concepción de democracia ya no se reduce únicamente a la elección de representantes que actúan en nombre de los ciudadanos; más bien, debe ser comprendida como un proceso constante de participación ciudadana en la toma de decisiones y en la formulación de políticas públicas.

Ahora bien, el progreso de la participación ciudadana no es nuevo, sin embargo, fue con la Asamblea Nacional Constituyente del Ecuador (2008) que se pudo enmarcar a la ciudadanía para que este ordenamiento jurídico la regule. Es importante a la vez reconocer que la participación ciudadana es un proceso en constante evolución, influenciado por las condiciones políticas, económicas y sociales de cada periodo. Por lo tanto, Espinosa (2009) afirma que “resulta relevante examinar algunos aspectos clave relacionados con el concepto de participación ciudadana” (p. 74).

La participación ciudadana debe basarse en el respeto y la aplicación de los derechos fundamentales que todos tienen. Según esta perspectiva, el ejercicio de la participación ciudadana debe estar en armonía con los principios universales de igualdad, libertad y dignidad humana. Por lo tanto, el punto de inicio para la participación ciudadana buscaría básicamente garantizar un proceso más justo y equitativo.

El Pleno de la Asamblea Nacional del Ecuador (2010) señala que la participación ciudadana implica la conexión de la ciudadanía con la esfera pública, con el propósito de prevenir o al menos supervisar posibles errores, excesos y arbitrariedades por parte de las instituciones públicas y de las personas que las integran. Este enfoque de la Ley Orgánica de la Participación Ciudadana delimita la

participación de la sociedad exclusivamente al ámbito de la relación entre el Estado y el ciudadano. Sin embargo, al considerar el marco de nuestra investigación, es imprescindible explorar cómo este principio de participación se traduce específicamente en el contexto ambiental. La gestión ambiental, caracterizada por su complejidad y la multiplicidad de actores involucrados, se convierte en un terreno fértil para evaluar la efectividad de dicho principio.

En este sentido, es necesario preguntarse de qué manera este enfoque institucional impacta la toma de decisiones relacionadas con el medio ambiente y cómo se manifiesta en el cumplimiento o incumplimiento de los resultados de consultas populares vinculadas a cuestiones ambientales, acerca de cuál sería la interacción entre las instituciones, la ciudadanía y la protección del medio ambiente o si realmente la participación ciudadana en consultas populares específicas ha logrado influir en las políticas y acciones medioambientales.

### *Desafíos y obstáculos en la implementación de resultados de Consultas Populares Ambientales*

El desafío de promover la participación ciudadana en un Estado democrático de derecho implica, esencialmente, el compromiso social y político con el fortalecimiento de una ciudadanía activa y responsable. Según Sol (2012) “el avance en esta dirección está influenciado por las características de la sociedad civil, que funciona como un espacio de articulación y construcción que alberga a diversos actores con sus propias limitaciones y fortalezas” (p. 41). La interacción entre estos actores, en un juego dinámico de fuerzas y conflictos, contribuye al surgimiento del Estado democrático y a la fortaleza institucional específica de cada régimen democrático.

La relación entre el Estado y la sociedad civil es interdependiente, ya que el desarrollo de la sociedad civil y sus características están vinculados al desarrollo del Estado democrático de derecho y, por tanto, al avance en la construcción de regímenes democráticos. La naturaleza de la demanda social, la organización, la independencia y autonomía de la sociedad civil, el tipo de peticiones ciudadanas y su alcance, así como el reconocimiento y la inclusión social, se configuran en relación con el Estado.

La ciudadanía, lejos de ser un atributo estático, es una realidad en constante construcción. Según Castellanos (2020) “se describe a la participación ciudadana como la suma de acciones, procedimientos y métodos a través de los cuales la población se involucra en los asuntos públicos que tienen un impacto en ella” (p.32), la cual a medida que evolucionan los estados democráticos, la ciudadanía se ha expandido desde el reconocimiento de derechos individuales o civiles a la inclusión de derechos políticos y, más recientemente, derechos sociales, como el derecho a la protección y conservación de los servicios ambientales. Esta ampliación de derechos está intrínsecamente ligada al fortalecimiento de los actores de la sociedad civil y al avance en la inclusión ciudadana de sectores tradicionalmente excluidos.

Los principales desafíos que enfrenta la población en las consultas populares son: la falta de información, la manipulación de información, los obstáculos burocráticos, las desigualdades económicas, la corrupción, los intereses corporativos, aspectos culturales, lingüísticos, etc. En el caso de la falta de información, se puede resaltar el hecho de que la información técnica puede ser compleja a la vez de poco accesible, y directamente dificulta la comprensión para el ciudadano común. Asimismo, cuando se habla de “manipulación de información”, Andrade et al. (2023) indican que existe el riesgo de que la información que es presentada durante las consultas populares sea manipulada específicamente para favorecer ciertos intereses de los gobiernos de turno, obteniendo como resultado afectar la percepción pública y, por ende, la toma de decisiones informada.

Otra de las barreras más usuales es la corrupción, recordando que, según Sánchez (2021) “la corrupción ha representado el vicio más perjudicial presente en las comunidades humanas” (p.1), ya que su impacto afecta a la totalidad del conjunto social. En específico, la presión por parte de intereses corporativos en proyectos medioambientales que se vinculan directamente a la corrupción, puede distorsionar el proceso de consulta, adicionalmente, las desigualdades socioeconómicas atacan principalmente a las comunidades más vulnerables y marginadas al momento de enfrentarse a la participación activa de las consultas populares, todo esto debido a factores como la falta de recursos financieros, educativos y de accesos a medios de comunicación, llegando así a limitar su participación efectiva.

Por si no fuera suficiente, la diversidad cultural y lingüística en Ecuador también puede presentar impedimentos para garantizar que toda la población ecuatoriana se integre en las consultas populares, en este caso, puede influir la falta de traducción y adaptación cultural, lo que excluiría a distintos grupos de la comunidad en nuestro país. Además de los desafíos y barreras mencionados anteriormente, es crucial considerar la complejidad inherente a la toma de decisiones medioambientales y la gestión de consultas populares. Las cuestiones medioambientales a menudo involucran variables interconectadas, científicas y técnicas, lo que puede resultar en una brecha de conocimiento entre los ciudadanos y los expertos.

La capacidad de la ciudadanía para evaluar de manera crítica la información técnica y participar en discusiones especializadas puede estar limitada según lo que manifiesta Milano et al. (2021) ya que es “la educación ambiental que concientiza a las personas sobre las razones y consecuencias de los problemas que afectan al entorno ambiental” (p.41). Adicionalmente, la dimensión temporal de los problemas medioambientales puede presentar desafíos particulares. Otro aspecto importante a considerar es la capacidad y voluntad del gobierno para incorporar las decisiones surgidas de las consultas populares en políticas y acciones concretas. Si bien la participación ciudadana es esencial, su efectividad depende en gran medida de la voluntad política y la capacidad institucional para implementar cambios significativos.

## *Análisis de la Sentencia No. 1185-20-JP en relación a la vulneración al derecho de la consulta previa*

La sentencia No. 1185-20-JP de la Corte Constitucional del Ecuador (Corte Constitucional del Ecuador, 2021) tiene lugar en el presente trabajo de disertación dado que, en octubre de 2019, Fanny Jacqueline Realpe Herrera presentó una acción de protección contra la Secretaría Nacional del Agua (SENAGUA) y el Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Santo Domingo de los Tsáchilas (GAD provincial), argumentando que la autorización de aprovechamiento del río Aquepi vulneró derechos fundamentales de la naturaleza, e incluso, no realizaron la respectiva consulta previa antes de realizar dichos daños al río en mención.

El caso llegó a la Corte Constitucional en abril de 2021, seleccionado por novedad y para verificar afectaciones a los derechos de la naturaleza. En noviembre de 2021, la Tercera Sala de Revisión aprobó el proyecto de sentencia presentado por el juez ponente, Ramiro Ávila Santamaría. Dicha sentencia es importante de mencionar, ya que aquí se corroborará la estructura de la consulta ambiental previa y la importancia de la misma antes de realizar cualquier tipo de proyecto ambiental.

Como sustento de la demanda presentada, los accionantes especifican que este recurso interpuesto, es la única vía idónea para poder proteger los derechos de la naturaleza, al igual que para protegerla ante procesos de degradación y daños por su magnitud, la parte interesada aclara que las consecuencias podrían ser graves para generaciones tanto actuales como futuras en la comunidad de Aquepi y Julio Moreno Espinoza. Prácticamente, 412 familias dependen del caudal del río Aquepi para su consumo humano, pero actualmente el caudal no es suficiente ni para el consumo humano ni para un proyecto de riego. Alegan que se violó el derecho a la consulta previa, ya que el proyecto debería haberse socializado antes de la construcción y la concesión del uso del agua. Además, critican que el proyecto pretende trasladar el caudal a una comunidad a nueve kilómetros de distancia, afectando la vida de las personas que viven en las riberas.

Mientras que los habitantes de Aquepi y Julio Moreno Espinosa necesitan agua para consumo humano, el proyecto parece estar más enfocado en satisfacer las necesidades de los agricultores de la comunidad Unión Carchense, quienes buscan agua para regar plantas de baby orito y baby banano. La parte accionante argumenta que es responsabilidad del estado proteger el medio ambiente para evitar condiciones insalubres y la falta de alimentos para la población. Ahora bien, por su parte, la SENAGUA afirmó que ha asegurado el acceso al agua para todos los residentes de Aquepi mediante la emisión de tres autorizaciones para el uso y aprovechamiento del caudal del río Aquepi. Cada autorización se basó en estudios técnicos y mediciones que, en ese momento, indicaban una reserva adecuada de caudal. Además, señaló que notificó a los usuarios que se reservaba la autorización de los planos y diseños para la construcción de las tomas de agua.

Ante la disconformidad con el proyecto de riego, la SENAGUA organizó una reunión con representantes de la Junta de Agua de Julio Moreno, la junta de Unión Carchense, representantes del GAD provincial y la Secretaría del Agua, en la cual se volvió a presentar y discutir el proyecto de riego. Dentro de esta sentencia, la

Corte examina legalmente los eventos del caso en cuatro segmentos: I) los derechos correspondientes a la naturaleza y al río Aquepi; II) el proceso de consulta ambiental; III) la garantía efectiva de derechos; y IV) la compensación integral.

Centrados en el proceso de la consulta ambiental, se tiene lo siguiente:

La Constitución de la República del Ecuador Asamblea Nacional Constituyente del Ecuador (2008), en su artículo 398, indica que:

Cualquier decisión o permiso otorgado por el Estado que tenga el potencial de impactar el medio ambiente deberá ser sometido a consulta con la comunidad, la cual será debidamente informada de manera amplia y oportuna. En este proceso, el Estado actuará como el sujeto consultante, y la ley regulará aspectos como la consulta previa, la participación ciudadana, los plazos, el sujeto consultado, así como los criterios de evaluación y objeción con respecto a la actividad sujeta a consulta. La opinión de la comunidad será evaluada por el Estado según los criterios establecidos en la ley y en los instrumentos internacionales de derechos humanos. (p. 20)

En caso de que la consulta revele una oposición mayoritaria por parte de la comunidad, la decisión de llevar a cabo o no el proyecto será tomado mediante una resolución debidamente fundamentada por la instancia administrativa superior correspondiente, de conformidad con la legislación vigente. En relación con la situación descrita, los demandantes sostienen que las autoridades provinciales violaron la seguridad jurídica al no consultar de manera adecuada a los habitantes de Aquepi y San Vicente sobre el "Proyecto de Riego Unión Carchense". Aunque esta omisión logró proteger a los residentes de las riberas del río Aquepi, según los estándares establecidos por la Corte en materia de consulta ambiental, de todas maneras, resulta insuficiente.

La Corte ha establecido en esta sentencia (Corte Constitucional del Ecuador, 2021) que el derecho a la consulta ambiental, derivado del derecho a la participación, tiene su base en los principios constitucionales y normativas internacionales sobre medio ambiente, como el Acuerdo de Escazú Cepal (2022). Este derecho impone una obligación intransferible al Estado, que debe consultar a la comunidad antes de tomar decisiones que afecten el entorno, siendo la naturaleza de la consulta ambiental brindar el acceso a información propia de la consulta con sus respectivos parámetros y obligaciones indelegables del Estado.

Los jueces provinciales manifiestan en esta sentencia (Corte Constitucional del Ecuador, 2021) que el proyecto fue socializado solo con la comunidad beneficiaria, sin consultar a la población afectada por la reducción del caudal del río en el sector Aquepi de Julio Moreno. Esta falta de igualdad en el trato violó el principio de máxima publicidad. Además, los residentes de San Vicente de Aquepi y Julio Moreno Espinosa expresaron su oposición cuando el proyecto estaba en un avanzado estado de ejecución, evidenciando la falta de consulta previa.

En consecuencia, la Corte concluye que se vulneró el derecho a la consulta ambiental de las comunidades afectadas por el proyecto en el río Aquepi. Finalmente, la Corte Constitucional, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 436 (6) de la Constitución (Asamblea Nacional Constituyente del Ecuador (2008) el

artículo 25 de la LOGJCC Asamblea Nacional del Ecuador (2009), emite la siguiente decisión:

- Reconoce que el Río Aquepi es un sujeto y titular de los derechos inherentes a la naturaleza, con el derecho de que se respete su estructura y funcionamiento, especialmente en lo que respecta a su caudal.
- Declara que la Secretaría del Agua, actualmente Ministerio de Ambiente, Agua y Transición Ecológica, infringió los derechos del Río Aquepi en relación con la preservación de su caudal ecológico.
- Establece que el Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Santo Domingo de los Tsáchilas vulneró los derechos de los residentes de Julio Moreno Espinosa y Aquepi al omitir la consulta ambiental en el proceso de diseño, implementación y ejecución del "Proyecto de riego Unión Carchense" y el "proyecto alternativo MULTIPROPÓSITO AQUEPI".
- Ordena la aplicación de medidas de reparación integral a favor de los habitantes de Julio Moreno Espinosa, San Vicente de Aquepi y el Río Aquepi, según lo establecido en el párrafo 105.
- Determina que la Unidad de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia del cantón Santo Domingo continuará implementando las medidas especificadas en esta sentencia. (p. 25)

La consulta popular medioambiental en Ecuador representa un mecanismo democrático con el potencial de dirigir el país hacia un desarrollo sostenible y respetuoso con el medio ambiente. Sin embargo, tras un análisis exhaustivo de desafíos y obstáculos que afectan la participación ciudadana en este proceso, así como la influencia de la falta de educación e información en los temas medioambientales, surge la pregunta fundamental: ¿realmente la consulta popular cumple con su propósito o queda como letra muerta en la legislación?

El estudio ha revelado que la participación ciudadana en las consultas populares medioambientales se ve comprometida por diversos factores, corrupción, falta de educación ambiental, siendo esta, un componente esencial para lograr los significativos objetivos requeridos para un desarrollo sostenible consiste en fomentar que la población adquiera comprensión sobre los aspectos naturales, culturales y sociales que desempeñan un papel en la resolución de los problemas ambientales. La población, en muchos casos, no está debidamente informada sobre los proyectos que se someten a consulta ni comprende completamente las implicaciones medioambientales asociadas. Esto crea un desequilibrio en el proceso, donde la toma de decisiones puede basarse en percepciones erróneas o en la falta de conocimiento sobre los impactos reales.

La sentencia analizada refuerza la importancia de la consulta previa popular antes de llevar a cabo proyectos que afecten al medio ambiente. La consulta se erige como un mecanismo crucial para salvaguardar los derechos de las comunidades cercanas a dichos proyectos, reconociendo que la afectación de sus condiciones de vida debe ser considerada y evaluada antes de tomar decisiones que podrían tener consecuencias irreversibles. La estructura de la consulta y sus repercusiones en

caso de no llevarse a cabo reflejan el compromiso del sistema legal con la protección del medio ambiente y la participación ciudadana.

Sin embargo, la realidad indica que, en muchos casos, la consulta popular medioambiental enfrenta desafíos significativos en cuanto a su implementación efectiva y el cumplimiento de sus resultados. A menudo, los proyectos continúan a pesar de la oposición de la comunidad, lo que sugiere una desconexión entre el proceso de consulta y las decisiones finales. Esta situación plantea la preocupante posibilidad de que la consulta popular, en algunos casos, pueda convertirse en una formalidad más que en un instrumento de toma de decisiones genuina y respetuosa.

### **Conclusiones**

La conclusión obtenida de este análisis es que la efectividad de la consulta popular medioambiental en Ecuador depende en gran medida de la superación de los desafíos identificados. Resulta imperativo fortalecer los mecanismos de divulgación y educación para garantizar que la población comprenda plenamente los proyectos sometidos a consulta y sus posibles impactos. A la vez, es crucial establecer mecanismos de seguimiento y supervisión para garantizar que los resultados de la consulta se respeten y se reflejen en la toma de decisiones finales. La falta de cumplimiento de los resultados de la consulta socava la legitimidad del proceso y puede minar la confianza de la población en la efectividad de este mecanismo democrático.

Se podría concluir que, la consulta popular medioambiental en Ecuador tiene el potencial de ser un instrumento valioso para la toma de decisiones informadas y participativas en asuntos críticos para la sostenibilidad ambiental. Sin embargo, su éxito dependerá de la superación de los factores que dificulten su cumplimiento y del compromiso continuo de las autoridades y la sociedad en general para garantizar su implementación efectiva y el respeto de sus resultados. La consulta popular debe ir más allá de ser un proceso meramente formal y convertirse en un pilar fundamental de la democracia participativa y la protección del medio ambiente en Ecuador.

Sobre la base de lo anteriormente mencionado y la información recopilada en el presente proyecto de investigación, es importante, considerar las siguientes recomendaciones, de manera que la problemática que se presenta al momento del cumplimiento de las consultas populares en temas del medioambiente se erradique y el procedimiento de consulta sea más eficiente y cumpla su objetivo.

Se recomienda, por consiguiente, implementar programas integrales de educación ambiental, dado que la falta de comprensión y conocimiento sobre los proyectos sometidos a consulta es un factor significativo que compromete la efectividad de la participación ciudadana, se recomienda la implementación de programas de educación ambiental a nivel comunitario. Estos programas deben diseñarse de manera inclusiva y accesible, con el objetivo de empoderar a la población local para que comprenda plenamente los impactos ambientales de los proyectos propuestos. Esto ayudará a reducir la percepción errónea y a promover una participación más informada y activa en los procesos de consulta popular.

Dada la desconexión percibida entre los resultados de las consultas populares y las decisiones finales, es esencial establecer mecanismos sólidos de supervisión y rendición de cuentas para garantizar el cumplimiento de los resultados de la consulta. Esto podría incluir la creación o la mejora de comités de seguimiento independientes, la publicación transparente de informes sobre la implementación de las decisiones tomadas a través de consultas populares, y la introducción de sanciones claras en caso de incumplimiento. Estos mecanismos ayudarán a fortalecer la confianza en el proceso de consulta popular y a garantizar que este se convierta en un instrumento efectivo para la toma de decisiones ambientales en Ecuador.

### Referencias bibliográficas

- Andrade Ulloa, D. L., Barba Tamayo, E. P., Ayala Silva, K. E. & Medina Garcés, G. Y. (2023). Proyección del referéndum en el Ecuador ¿mecanismo de control político consultivo o instrumento de manipulación política? *Prometeo Conocimiento Científico*, 3(1), e126. <https://doi.org/10.55204/pcc.v3i1.e26>
- Asamblea Constituyente de la República de Ecuador (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Quito, Manabí, Ecuador: Registro Oficial N° 449 del 20 de octubre de 2008. [https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4\\_ecu\\_const.pdf](https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_const.pdf)
- Castellanos, J. (2020). *Participación Ciudadana y Buen Gobierno Democrático: Posibilidades y Límites en la Era Digital*. Madrid, Marcial Pons. <https://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.marcialpons.es/media/pdf/9788491237983.pdf>
- Contreras, P. y Montecinos, E. (2019). Democracia y participación ciudadana: Tipología y mecanismos para la implementación. *Revista de Ciencias Sociales*, XXV(2), 178-191. <https://www.redalyc.org/journal/280/28059953014/html/>
- Comisión Económica para América Latina CEPAL (2022). *Acuerdo de Escazú. Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe*. Santiago: LC/PUB.2018/8/Rev.1. <https://www.cepal.org/es/acuerdodeescazu>
- Corte Constitucional del Ecuador (2021). *Sentencia No. 1185-20-JP/21. Caso El río Aquepi*, 185-20. <https://www.corteconstitucional.gob.ec/sentencia-1185-20-jp-21/>
- Espinosa, M. (2009). La participación ciudadana como una relación socio-estatal acotada por la concepción de democracia. *Andamios*, 5(10), 71-109. [https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1870-00632009000100004](https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-00632009000100004)

- García, J. (2009). Los mecanismos de democracia directa como procedimientos institucionales de participación ciudadana en Argentina. *Rev. mex. cienc. polít. Soc.*, 51(205), 77-96. [https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0185-19182009000100005](https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-19182009000100005)
- Maritan, G. G., Morffi, C. L., Bravo, I. y Marriot, G. A. (2023). La participación ciudadana: fundamento esencial de la democracia en Ecuador. *Uniandes EPISTEME. Revista digital de Ciencia, Tecnología e Innovación*, 10(4), 500-522. <https://doi.org/10.61154/rue.v10i4.3207>
- Medina Peña, R. y Portela, J. G. (2020). La formación ambiental universitaria a través de un programa de Maestría de Derecho, Universidad Metropolitana de Ecuador. *Conrado*, 16(73), 254-259. [http://scielo.sld.cu/scielo.php?pid=S199086442020000200254&script=sci\\_arttext](http://scielo.sld.cu/scielo.php?pid=S199086442020000200254&script=sci_arttext)
- Medina Peña, R., Valarezo Román, J., y Romero Romero, C. D. (2021). Fundamentos epistemológicos del neoconstitucionalismo Latinoamericano. Aciertos y desaciertos en su regulación jurídica y aplicación práctica en Ecuador. *Sociedad & Amp Tecnología*, 4(S1), 213-225. <https://doi.org/10.51247/st.v4iS1.130>
- Milano, F.(ed.), Ramírez, P. N., Pirondo, A., Casco, S., Inda, M. y Boyeras, M. (2021). *La Educación Ambiental: hacia un enfoque socioecológico*. 1a edición. Editorial de la Universidad Nacional del Nordeste EUDENE. Libro digital, PDF/A - (Apuntes). [https://repositorio.unne.edu.ar/bitstream/handle/123456789/30553/RIUNNE\\_FACENA\\_LI\\_Milano-Ram%c3%adrez-Pirondo.pdf?sequence=1](https://repositorio.unne.edu.ar/bitstream/handle/123456789/30553/RIUNNE_FACENA_LI_Milano-Ram%c3%adrez-Pirondo.pdf?sequence=1)
- Naranjo Morales, V. (2020). Consultas populares y referendos constitucionales sobre la protección a la naturaleza: la eficacia de la democracia directa en Ecuador. *Democracias*, 8(8), 115-142. [https://institutodemocracia.gob.ec/wp-content/uploads/2020/08/consultas\\_populares.pdf](https://institutodemocracia.gob.ec/wp-content/uploads/2020/08/consultas_populares.pdf)
- Pleno de la Asamblea Nacional del Ecuador (2010). *Ley Orgánica de Participación Ciudadana*. Quito: Registro Oficial Suplemento 175 de 20-abr-2010. <https://www.bing.com/search?q=Ley+Org%C3%A1nica+de+Participaci%C3%B3n+Ciudadana+de+Ecuador&cvid=fbc83c796a23431eb4e2adea715e50e8&aqs=edge..69i57.6224j0j8&FORM=ANNTA0&PC=HCTS>
- Sánchez Mantilla, D. R. (2021). *Análisis de la corrupción en el Ecuador y su impacto en lo económico y social* [Opción de Titulación: Artículos profesionales de alto nivel. Repositorio Institucional de la Universidad Politécnica Salesiana, Ecuador]. <http://dspace.ups.edu.ec/handle/123456789/20598>
- Sol Arriaza, R. (2012). Avances y Retos en la Participación Ciudadana en la Gestión de Políticas Públicas en Espacios Institucionales de los Estados Centroamericanos. *Revista Centroamericana de Ciencias Sociales (RCCS)*, 9(1), 97-99. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7203397>

- Soldevilla, F. y Welp, Y. (2020). *El Diablo está en los detalles. Referéndum y poder político en América Latina*. Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial.
- Trujillo, P. E. (2019). Consultas y referéndums populares ¿Búsqueda de legitimidad política en el Ecuador? *Apuntes Electorales*, 18(60), 101-125. <https://aelectorales.ieem.org.mx/index.php/ae/article/view/111>

Conflicto de intereses: Los autores declaran no tener conflictos de intereses.

Contribución de los autores: Los autores participaron en la búsqueda y análisis de la información para el artículo, así como en su diseño y redacción.