

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Jueza Ponente: Dra. Carmen Corral Ponce

AMICUS CURIAE

Ref: Causa 6-22-CP

I. PERSONA QUE PRESENTA EL AMICUS CURIAE

Carla Luzuriaga-Salinas¹, en virtud de lo establecido en el artículo 12 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC), comparezco en calidad de *amicus curiae* dentro de la causa referida, para que mi opinión sea tomada en consideración dentro del dictamen:

II. CONSIDERACIONES SOBRE EL FONDO DEL ASUNTO

El presente caso enfrenta a nuestras formas de democracia y cuestiona lo que ha sido tradición en la gobernanza ambiental ecuatoriana: una gestión pública prominentemente vertical. La decisión tomada por la Asamblea Nacional de declarar de interés nacional la explotación petrolera de los bloques 31 y 43 en el Parque Nacional Yasuní, pese a ser legal y constitucional, no representa necesariamente la voluntad popular ni fue garantía de una participación significativa del pueblo ecuatoriano.

Por otro lado, la consulta sobre el Yasuní, que además también es una vía legal y constitucional, dotará a la decisión de legitimidad, en la manifestación más inteligible de soberanía popular y reafirmará cómo deben ser interpretadas las decisiones ciudadanas según la Constitución: como mandatos definitivos para las acciones del poder público, cuyo último deber es el respeto a la Constitución y los derechos fundamentales.

2.a. Estándares del derecho a la participación ciudadana en la toma de decisiones en asuntos ambientales

¹ Ecuatoriana; abogada especializada en DESCAs, derechos humanos y sistemas internacionales de protección. Investigadora en justicia ambiental, justicia climática y derechos de la Naturaleza. Relatora de la Plataforma de Litigio Climático de Latinoamérica y El Caribe de la Asociación Interamericana por la Defensa del Ambiente (AIDA)

El derecho constitucional a la participación ciudadana, en especial en su dimensión colectiva, es especialmente importante cuando ésta versa sobre asuntos ambientales porque su sustancia son los intereses colectivos. La participación ciudadana directa², entre cuyos mecanismos se encuentra la consulta popular³, facilita que las comunidades exijan responsabilidades de las autoridades públicas para la adopción de decisiones y, a la vez, mejora la eficiencia y credibilidad de los procesos gubernamentales.⁴

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha referido que el derecho de participación en los asuntos públicos, deriva la obligación de los Estados de garantizar la participación de las personas bajo su jurisdicción en la toma de decisiones y políticas que pueden afectar el medio ambiente, sin discriminación, de manera equitativa, significativa y transparente.⁵

Los peticionarios, así como la población en general, tienen derecho a la participación y en especial participar en asuntos de interés público y a ser consultados, reconocidos en los numerales 2 y 4 del artículo 61 de la Constitución y los asuntos ambientales constituyen asuntos de *evidente interés público*.⁶

Asimismo, es un deber constitucional y un principio de la gestión ambiental que el Estado garantice 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.⁷

Estos apartados constitucionales tienen efectos prácticos al momento, por cuanto la causa origen de esta consulta equivale a un conflicto socio ambiental irresoluto hasta la fecha y la consulta popular es un medio legítimo para que la situación del Yasuní, su biodiversidad y la vida y cultura de los pueblos en aislamiento voluntario, encuentren una vía que integre las preocupaciones y el conocimiento ciudadano en las políticas públicas en la materia.⁸

² CRE, arts. 103-104.

³ Corte IDH. OC-23/17 de 15 de noviembre de 2017. “Medio Ambiente y Derechos Humanos”, párr. 232.

⁴ Ídem, párr. 226.

⁵ Corte IDH. OC-23/17, párr. 231.

⁶ Corte IDH. OC-23/17, párr. 214.

⁷ CRE, art. 395.3.

⁸ Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Acceso a la información, participación y justicia en temas ambientales en América Latina y el Caribe: situación actual, perspectivas y ejemplos de buenas prácticas,

En lo que concierne al marco del derecho a la participación pública en asuntos ambientales, construido en el artículo 7 del Acuerdo de Escazú, el instrumento regional establece que la participación en los procesos de toma de decisiones ambientales debe ser abierta (art. 7.1), inclusiva (art. 7.1), efectiva (arts. 7.4 y 7.5), informada (arts. 7.4 y 7.6) y oportuna (arts. 7.6). Allí mismo surgen compromisos de implementarla en distintas etapas, convocar a través de distintos medios y considerar un enfoque diferencial respecto de grupos y personas en situación de vulnerabilidad.

El Artículo 7 del Acuerdo plantea que este derecho consiste en asegurar la participación de la población mediante la apertura e implementación de mecanismos deliberativos, abiertos y socialmente inclusivos que permitan la incidencia ciudadana en la toma de decisiones, revisiones, re-examinaciones o actualizaciones relacionadas con proyectos o actividades que puedan tener un impacto en el ambiente, directo o no, y la salud de las personas. Esta participación debe estar **garantizada** desde el inicio de cualquier proceso de política pública, cuando todas las opciones para definir el proyecto están abiertas, con la finalidad de garantizar que la opinión ciudadana **influya** en la decisión.

Así, en el caso que la Corte conoce y conforme a su línea jurisprudencial en el tema⁹, para resolver sobre un pedido de consulta popular, debe considerar la protección constitucional al derecho a la participación ciudadana y, como fue sostenido, la participación ciudadana en asuntos ambientales. Si bien todo proceso de consulta ambiental posee valor propio como garantía al derecho a la participación, la relevancia de éste caso en particular es notorio: El asunto es manifiestamente público, corresponde a una discusión propia del modelo de administración pública nacional; El asunto también es relevante por su contexto histórico, pese a la existencia de una decisión ya tomada por parte del máximo órgano de representación popular y las implicaciones de un resultado que contradiga ésta decisión; Y el asunto, adicionalmente, constituye un mecanismo de protección a través de la representación de dos sujetos de derecho que por sus singularidades no pueden participar de manera directa en la decisión: Naturaleza y los Pueblos Indígenas en Aislamiento Voluntario.

Serie Medio Ambiente y Desarrollo N° 151, Santiago de Chile, octubre de 2013, pág. 7, disponible en: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/21751/6/LCL3549REV2_es.pdf

⁹ Corte Constitucional del Ecuador. N.o 5-20-CP/20 del 26 de agosto de 2020, párr. 9.

2.b. Derecho de acceso a Información Pública Ambiental dentro de la promoción electoral de la consulta popular.

La CorteIDH ha indicado que en las actividades que podrían afectar el ambiente constituyen asuntos de evidente interés público el acceso a la información sobre actividades y proyectos que podrían tener impacto ambiental y por lo tanto, se encuentra protegido bajo los parámetros del art. 13 de la Convención Americana.¹⁰ El derecho a la libertad de expresión, que implica el derecho a buscar y a recibir informaciones, protege el derecho que tiene toda persona a solicitar el acceso a la información bajo el control del Estado.¹¹

En el derecho internacional ambiental, la obligación específica de brindar acceso a la información en asuntos relacionados con el medio ambiente se consagró en el principio 10 de la Declaración de Río. Además, existen múltiples tratados universales¹² y regionales¹³ que incluyen la obligación de acceso a la información en asuntos ambientales.

¹⁰ CorteIDH. OC-23/17 de 15 de noviembre de 2017. “Medio Ambiente y Derechos Humanos”, párrs. 213 y 214.

¹¹ Corte IDH. Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y costas. Sentencia de 19 de septiembre de 2006, párr. 77.

¹² La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, en vigor desde el 21 de marzo de 1994, art. 6.a.ii; Convenio sobre la Diversidad Biológica, entrada en vigor el 29 de diciembre de 1993, art. 14.1.a; Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, entrada en vigor el 16 de febrero de 2005, art. 10.e; Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación en los Países Afectados por Sequía Grave o Desertificación, en Particular en África, entrada en vigor el 26 de diciembre de 1996, arts. 16.f y 19.3.b; Convención sobre Seguridad Nuclear, entrada en vigor el 24 de octubre de 1996, art. 16.2; Convenio de Minamata sobre el Mercurio, entrada en vigor el 16 de agosto de 2017, art. 18.1, y Convenio de Rotterdam sobre el Procedimiento de Consentimiento Fundamentado Previo Aplicable a Ciertos Plaguicidas y Productos Químicos Peligrosos Objeto de Comercio Internacional, entrada en vigor el 24 de febrero de 2004, art. 15.2.

¹³ Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte, adoptado el 14 de septiembre de 1993 por los gobiernos de Canadá, los Estados Unidos de México y los Estados Unidos de América, entrada en vigor el 1 de enero de 1994, art. 4; Convenio sobre la Evaluación del Impacto Ambiental en un Contexto Transfronterizo (Convenio de Espoo), entrada en vigor el 10 de septiembre de 1997, arts. 2.6 y 4.2; Protocolo sobre Evaluación Ambiental Estratégica al Convenio sobre la evaluación del impacto ambiental en un contexto transfronterizo, entrada en vigor el 11 de julio de 2010, art. 8; Convenio Marco para la Protección del Medio Ambiente del Mar Caspio, entrada en vigor el 12 de agosto de 2006, art. 21.2; Convención sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en asuntos ambientales (Convención de Aarhus) de la Comisión Económica para Europa, entrada en vigor el 30 de octubre de 2001, art. 1; Convenio sobre la protección y utilización de los cursos de agua transfronterizos y de los lagos internacionales de la Comisión Económica para Europa, entrada en vigor el 6 de octubre de 1996, art. 16, y Convención Africana sobre la Conservación de la Naturaleza y los Recursos Naturales (revisión de la Convención de 1968), entrada en vigor en julio de 2016, art. XVI.

El Acuerdo de Escazú, firmado y ratificado por Ecuador, impone la obligación de que los Estados cuenten con un sistema de acceso real a “información de los procesos de evaluación de impacto ambiental y de otros instrumentos de gestión ambiental, cuando corresponda, y las licencias o permisos ambientales otorgados por las autoridades públicas.”¹⁴

El mismo Acuerdo también indica que la participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales, incluye: “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. (...)”¹⁵

Por tanto, frente a una eventual consulta popular y las campañas de los sujetos políticos derivadas de la misma, conforme a los derechos constitucionales de acceso a información veraz, verificada, oportuna, contextualizada, plural, sin censura previa acerca de los hechos, acontecimientos y procesos de interés general¹⁶ y acceso libre a la información generada en entidades públicas,¹⁷ se consolida como una condición la publicación y difusión de información relativa a las actividades petroleras, la biodiversidad de la zona, datos adecuados, correctos y contrastados sobre los sujetos de interés, los impactos positivos y negativos de la explotación, los impactos ambientales de manera que sean claras y entendibles para la población, entre otros.

De esta manera se garantiza la garantía plena de libertad del elector¹⁸, al otorgarle las herramientas necesarias para el ejercicio de su derecho de participación, mediante la toma de una decisión libre e informada.

Aplicación del principio de máxima publicidad

¹⁴ Acuerdo de Escazú, art. 3.h.

¹⁵ Ídem, art. 7.9.

¹⁶ CRE, art. 18.1.

¹⁷ CRE, art. 18.2.

¹⁸ Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, art. 103.

El Artículo 2, inciso C, del Acuerdo de Escazú define la información ambiental como cualquier información escrita, visual, sonora, electrónica o registrada en cualquier otro formato, relativa al medio ambiente y sus elementos y a los recursos naturales, incluyendo aquella que esté relacionada con los riesgos ambientales y los posibles impactos adversos asociados que afecten o puedan afectar el medio ambiente y la salud, así como la relacionada con la protección y la gestión ambientales. Bajo esta definición, el derecho al acceso a información ambiental consiste en que el Estado maneje bajo el principio de máxima publicidad cualquier información ambiental que está en su poder, control o custodia.¹⁹

El principio de máxima publicidad exige que los Estados utilicen todos los medios a su alcance para la difusión máxima de la información relevante para la toma de decisiones ambientales e implica que la información sea difundida de la manera más abierta posible, incluyendo, por ejemplo, traducciones oficiales a idiomas de relación intercultural, otros idiomas de pueblos y nacionalidades indígenas, entre otras medidas que incluyan de buena fe, las posibilidades de acceso en el sentido más amplio posible.

La aplicación del principio de máxima publicidad garantiza el cumplimiento más estricto del derecho al acceso a la información pública, los presupuestos necesarios para el cumplimiento del derecho a la libertad de los electores y los principios constitucionales relativos a la participación y la plena vigencia de los derechos.

2.c. Aplicación del principio de equidad intergeneracional respecto de las personas electoras menores de 18 años.

El art. 395 de la Constitución establece:

1. *El Estado garantizará un modelo sustentable de desarrollo, ambientalmente equilibrado y respetuoso de la diversidad cultural, que conserve la biodiversidad y la capacidad de regeneración natural de los ecosistemas, y **asegure la satisfacción de las necesidades de las generaciones presentes y futuras.***

¹⁹ El Acuerdo y otros instrumentos internacionales definen al público como una o más personas físicas o jurídicas, así como las asociaciones, organizaciones o grupos en la que se constituyen. Este es el sentido en el que se utiliza el concepto a lo largo de todo el documento.

En el derecho internacional ambiental, los derechos de las generaciones futuras han sido reconocidos en diversos instrumentos.²⁰ Dentro del marco normativo ecuatoriano, la niñez y adolescencia son grupos de atención prioritaria²¹ y son reconocidos sus derechos desde la esfera pública, como el de la libertad de expresión,²² a ser consultados en los asuntos que los afecten²³, entre otros.

El preámbulo de la Declaración de Estocolmo establece que defender y mejorar el entorno humano para las generaciones presentes y futuras se ha convertido en un objetivo imperativo de la humanidad. Por otra parte, el principio 3 de la Declaración de Río establece que el derecho al desarrollo debe ejercerse en forma tal que responda equitativamente a las necesidades de desarrollo y ambientales de las generaciones presentes y futuras. Por último, el artículo 1 del Acuerdo de Escazú señala que dentro de los objetivos del mismo acuerdo, se encuentra el contribuir 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, además en el artículo 3 letra g) se consagra el principio de equidad intergeneracional.

En las dinámicas actuales a nivel nacional, regional y local, los temas ambientales movilizan a adolescentes y niños. El principio de equidad intergeneracional asume que las personas menores de 18 años, conforme a su desarrollo y edad, pueden participar en la toma de decisiones y su voz debe ser escuchada al momento de decidir. Dentro de los términos en los cuales sean planteados la eventual consulta que se discute, conforme a la legislación electoral vigente, las personas electoras menores de 18 años podrán tener una participación significativa en la decisión final y es obligación del Estado garantizar que el ejercicio de su voto sea en términos que mejor garanticen su participación en democracia.

²⁰ Resolución 44/228 de la Asamblea General del 22 diciembre de 1989, relativa a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, además de las Resoluciones 43/53 del 6 diciembre de 1988, la 44/207 del 22 diciembre de 1989, la 45/212 del 21 diciembre de 1990, y la 46/169 del 19 diciembre de 1991; todas estas orientadas a la protección del clima mundial para las generaciones presentes y futuras. Asimismo, podemos mencionar, la Declaración de Río de Janeiro, conocida también como "Cumbre de la Tierra", estableció en el principio 3 que "El derecho al desarrollo debe ejercerse en forma tal que responda equitativamente a las necesidades de desarrollo y ambientales de las generaciones presentes y futuras" (Declaración de Río de Janeiro, 1992).

²¹ CRE, art. 35.

²² CRE, art- 45.

²³ Código de la Niñez y Adolescencia, art. 60.

Para quién suscribe es importante que, por las características de la pregunta cuya constitucionalidad se juzga, la Corte Constitucional considere que en su dictamen inste a los organismos con las competencias específicas a fomentar la participación activa de los electores facultativos de 16 y 17 años de edad, si la Corte considera que para la protección de sus derechos políticos debe darse tal umbral.

III. CONCLUSIONES

3.a. Dentro de la consulta popular sobre el Yasuní deben considerarse tanto las normas nacionales que protegen el derecho a la participación pública, así como los ampliados estándares internacionales establecidos en el Acuerdo de Escazú para calificar la constitucionalidad de la pregunta.

3.b. La Corte debería, dentro del marco de sus facultades, emitir un dictamen que abarque las obligaciones estatales constitucionales respecto a la difusión de información accesible, clara, suficiente y lo suficientemente pública, para garantizar un voto informado y el derecho a la libertad del elector.

3.c. La Corte puede considerar de manera especial en su dictamen las adecuaciones que sean necesarias para que en el eventual proceso de participación derivado del inicio del trámite de consulta popular, las personas votantes entre 16 y 18 años puedan tener acceso libre a la información, participación activa, discusión en la que su voz sea escuchada, etc, en términos que se adecúen a su edad y necesidades, para proteger sus derechos políticos y en aplicación del principio de equidad intergeneracional.

IV. NOTIFICACIONES Y FIRMA

Las notificaciones que me correspondan serán recibidas en el correo electrónico: carlalizuriagas@gmail.com.

f. Carla Luzuriaga-Salinas.
C.I. 1150409249.
Mat. Abg. 11-2022-29.