

**Secretaría General de Coordinación
Territorial y Participación Ciudadana**

INSTRUCTIVO DE CONSULTA AMBIENTAL Y LEGISLATIVA

Sistema de Participación Ciudadana



**Municipio
de Quito**

**Secretaría de
COORDINACIÓN
TERRITORIAL**

**Por un
Quito
Digno**

TABLA DE CONTENIDOS

<u>ANTECEDENTE.....</u>	<u>1</u>
<u>ANTECEDENTE LEGAL.....</u>	<u>1</u>
<u>LEY ORGÁNICA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA</u>	<u>3</u>
<u>OBJETIVO DE LAS CONSULTAS.....</u>	<u>5</u>
<u>OBJETIVO GENERAL.....</u>	<u>5</u>
<u>CONSIDERACIONES GENERALES</u>	<u>5</u>
<u>METODOLOGÍA DE CONSULTA AMBIENTAL Y PRELEGISLATIVA.....</u>	<u>7</u>
<u>ACUERDOS Y CONCLUSIÓN DEL PROCESO.....</u>	<u>11</u>

ANTECEDENTE

La participación ciudadana tiene un rol fundamental en el proceso de toma de decisiones de los asuntos públicos de las instituciones del Estado, garantizando lo que indica la Constitución de la República, mismo que determina que el Ecuador es un Estado Constitucional de derechos, justicia, social democrático, unitario, intercultural, plurinacional y laico.

El proceso de participación ciudadana está basado en principios de plurinacionalidad e interculturalidad, reconociendo los derechos colectivos de nacionalidad, pueblos y comunidades, guardando concordancia con lo expuesto en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, la Declaración de las Naciones Unidas sobre Pueblos Indígenas y la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

La Consulta Ambiental y Prelegislativa, es un mecanismo de participación ciudadana, que permite a la población de comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblos afroecuatorianos y montubio, ser consultada sobre decisiones, autorizaciones ambientales y propuestas de ordenanzas que puedan afectar sus derechos colectivos.

En este contexto, la Consulta Ambiental y Prelegislativa, se convierte en un mecanismo de participación ciudadana que garantizará el ejercicio pleno de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblos afroecuatorianos y montubio, de sus derechos colectivos, reconociendo sus necesidades y dinámicas propias.

ANTECEDENTE LEGAL

La Constitución de la República del Ecuador 2008:

Artículo 95: *“Las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad, y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano. La participación se orientará por los principios de igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad (...)”*

Además, en la Constitución señala en el artículo 56: *“Las comunidades, pueblos, y nacionalidades indígenas, el pueblo afroecuatoriano, el pueblo montubio y las comunas forman parte del Estado ecuatoriano, único e indivisible”;*

A las comunidades, pueblos, y nacionalidades indígenas, el pueblo afroecuatoriano, el pueblo montubio y las comunas, de conformidad con las normas constitucionales, los pactos, convenios, declaraciones y demás instrumentos internacionales sobre pueblos

indígenas y derechos humanos, se les garantiza los derechos colectivos, previstos en el artículo 57 de la Constitución.

Entre estos derechos, se destacan, el establecido en numeral 7 que señala *“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”*. Asimismo, el numeral 5 reconoce *“el derecho colectivo de mantener la posesión de las tierras y territorios ancestrales (...)”*; y, el numeral 9 *“Conservar y desarrollar sus propias formas de convivencia y organización social, y de generación y ejercicio de la autoridad, en sus territorios legalmente reconocidos y tierras comunitarias de posesión ancestral”*.

Adicionalmente, son también derechos colectivos reconocidos por la Constitución, los previstos en el mismo artículo 57, numerales 4, 6, 11, 13, 14, 15, 16 y 17, según se destaca a continuación:

4. *“Conservar la propiedad imprescriptible de sus tierras comunitarias, que serán inalienables, inembargables e indivisibles. Estas tierras estarán exentas del pago de tasas e impuestos.*

6. *Participar en el uso, usufructo, administración y conservación de los recursos naturales renovables que se hallen en sus tierras.*

11. *No ser desplazados de sus tierras ancestrales.*

13. *Mantener, recuperar, proteger, desarrollar y preservar su patrimonio cultural e histórico como parte indivisible del patrimonio del Ecuador. El Estado proveerá los recursos para el efecto.*

14. *Desarrollar, fortalecer y potenciar el sistema de educación intercultural bilingüe, con criterios de calidad, desde la estimulación temprana hasta el nivel superior, conforme a la diversidad cultural, para el cuidado y preservación de las identidades en consonancia con sus metodologías de enseñanza y aprendizaje. Se garantizará una carrera docente digna. La administración de este sistema será colectiva y participativa, con alternancia temporal*

y espacial, basada en veeduría comunitaria y rendición de cuentas.

15. Construir y mantener organizaciones que los representen, en el marco del respeto al pluralismo y a la diversidad cultural, política y organizativa. El Estado reconocerá y promoverá todas sus formas de expresión y organización.

16. Participar mediante sus representantes en los organismos oficiales que determine la ley, en la definición de las políticas públicas que les conciernan, así como en el diseño y decisión de sus prioridades en los planes y proyectos del Estado.

17. Ser consultados antes de la adopción de una medida legislativa que pueda afectar cualquiera de sus derechos colectivos. (...)”

LEY ORGÁNICA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA:

La Ley Orgánica de Participación Ciudadana, en cuanto a la consulta previa libre e informada, señala en el artículo 81 *“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”;*

Y en la misma Ley Orgánica de Participación Ciudadana, en el artículo 82 determina la 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”;*

En la Ordenanza Metropolitana No. 038-2022 SECCIÓN IV DE LAS CONSULTAS, establece:

Artículo 447: *“Toda decisión o autorización municipal que pueda afectar significativamente al ambiente será consultada a la comunidad que potencialmente sería*

afectada por impactos socioambientales directos o indirectos, debiéndose la informar amplia y oportunamente sobre la obra o proyecto a realizar. En las consultas se evaluarán los posibles impactos socioambientales esperados y las posibles acciones a tomar, debiéndose incorporar a los Estudios Ambientales, las que sean técnica, social y económicamente viables.

En los casos previstos en la ley, las consultas serán obligatorias. No obstante, en ningún caso las consultas implicarán establecer la aceptación o no de alguna obra, proyecto o plan municipal, o instrumento normativo metropolitano. De existir oposición ciudadana, estas deberán evacuarse a través de los mecanismos correspondientes previstos en la Constitución y la ley.

En todos los casos de consulta, el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito o instancia consultante, deberá poner a disposición de los consultados toda la información respecto del objeto sobre el que versará la misma. De ser necesario, podrá considerarse realizar versiones simplificadas y explicadas de los documentos clave del tema a consultar, a fin de que estos sean ampliamente entendidos por la comunidad. (...)

Artículo 448: *“Los proyectos de ordenanza cuyo contenido general o particular podrían afectar de manera objetiva y específica a los derechos colectivos previstos en la Constitución, de las comunidades, pueblos, y nacionalidades indígenas, el pueblo afroecuatoriano, el pueblo montubio y las comunas del Distrito Metropolitano de Quito, deberán antes de su remisión al Pleno para primer debate ser consultados a dichos grupos ancestrales. En esta consulta se explicará detalladamente las implicaciones y alcance de la propuesta, a fin de contar con la perspectiva de estos grupos y sus comentarios sobre la parte específica que podría afectar a sus derechos colectivos.*

Para el efecto, se convocará a reunión a las comunidades, pueblos, y nacionalidades indígenas, el pueblo afroecuatoriano, el pueblo montubio y las comunas involucrados, con una anticipación de al menos ocho días. En este mecanismo deberán participar al menos el o los concejales proponentes de la normativa, una o un delegado de la Secretaría del Concejo Metropolitano de Quito, y las o los delegados de las organizaciones ancestrales correspondientes. Los acuerdos, aportes y comentarios de la reunión deberán ser específicamente expresados en el Informe que la Comisión del Concejo Metropolitano de Quito del caso, deba realizar para presentar la propuesta para primer debate.

Las socializaciones sobre temas donde legalmente proceda, deberán realizarse con el mayor número posible de vecinos del sector o localidades, quienes expresarán su voluntad respecto del asunto respectivo del asunto respectivo, como personas naturales, independientemente de la organización a la que esté afiliada o pertenezca. (...)

OBJETIVO DE LAS CONSULTAS

OBJETIVO GENERAL

Promover la consulta es un proceso de pleno ejercicio de participación ciudadana que garantiza que las comunas, comunidades, pueblos, nacionalidades indígenas, pueblo afroecuatoriano y pueblo montubio, sean consultados para pronunciarse sobre temas específicos de una medida prelegislativa o ambiental que podría afectar sus derechos colectivos, garantizando bienestar a titulares de derechos colectivos que habitan en el Distrito Metropolitano de Quito.

CONSIDERACIONES GENERALES:

Es fundamental que este proceso esté reconocido en principios que garanticen el pleno ejercicio de los derechos colectivos.

- Interculturalidad, plurinacionalidad y acción afirmativa.
- Información efectiva y suficiente, el Distrito Metropolitano de Quito debe proporcionar a las comunidades pueblos y nacionalidades indígenas, pueblo afroecuatoriano y montubio, la información pertinente a ser consultados, esta debe ser objetiva, oportuna, sistemática y veraz, por todos los medios de acceso, formas e idiomas.
- Autonomía, es fundamental que este proceso reconozca la participación de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblo afroecuatoriano y pueblo montubio, sin condicionamiento y respetando sus dinámicas y autonomía.

Ámbito de la aplicación. - Esta normativa es de expresa aplicación a las comunidades, nacionalidades indígenas, pueblo afroecuatoriano y pueblo montubio que se encuentran asentados y organizados en el Distrito Metropolitano de Quito.

Alcance de la consulta. - Este mecanismo de participación ciudadana tiene como finalidad recoger los criterios y las observaciones de las comunas, comunidades pueblos y nacionalidades indígenas, pueblo afroecuatoriano y pueblo montubio del Distrito Metropolitano de Quito, cuando requieran ser consultados sobre medidas que puedan afectar sus derechos colectivos, reconociendo su cultura, dinámicas e identificando sus necesidades.

Entidad competente. - La entidad competente será el GAD Metropolitano de Quito, que dispondrá a quien corresponda el desarrollo de la consulta.

La Secretaria de Coordinación Territorial y Participación Ciudadana, es la entidad competente para la aplicación de este mecanismo de participación, en coordinación con los equipos de las Administraciones Zonales.

Las acciones que se deben realizar son:

- ✓ Convocatoria para el desarrollo de la consulta.
- ✓ Coordinación, acompañamiento y presentación a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblo afroecuatoriano y montubio, en el GAD del Distrito Metropolitano de Quito.
- ✓ Cubrir los costos de la aplicación del mecanismo de participación.

Como parte de este proceso se deberá crear una comisión en coordinación con las organizaciones representativas y registradas de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblo afroecuatoriano y montubio, en el GAD del Distrito Metropolitano de Quito que permita coordinar las acciones de difusión, convocatoria y desarrollo de la consulta.

Pertinencia de la consulta: Es fundamental que, previamente a debatir una propuesta que podría afectar los derechos de titulares de derechos colectivos, se coordine la presentación de la misma a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblo afroecuatoriano y montubio del GAD del Distrito Metropolitano de Quito, que recoja sus necesidades y decisiones sobre su posible afectación.

Al mismo tiempo se debe garantizar su total difusión una vez socializada, consultada y aprobada, con la utilización de todos los medios de difusión para conocimiento de la ciudadanía.

METODOLOGÍA DE CONSULTA AMBIENTAL Y PRELEGISLATIVA

En el caso de la consulta ambiental, se tendrá que dar cumplimiento al artículo 82 según la Ley de Participación Ciudadana, en relación a la consulta ambiental a la comunidad.

La Consulta Ambiental tendrá cinco fases:

Preparación y coordinación de la consulta ambiental:

Esta fase se coordinará con las organizaciones titulares de derechos colectivos, quienes serán convocados toda vez que se cuente con los estudios ambientales tanto técnicos y sociales, de cualquier decisión o autorización que podrían tener un impacto socio ambiental directo o indirecto a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblo afroecuatoriano y pueblo montubio del GAD del Distrito Metropolitano de Quito.

En esta fase se coordinarán mínimo cuatro reuniones con las organizaciones utilizando diferentes metodologías como foros, mesas ampliadas, y talleres.

Es importante presentar versiones simplificadas que le permita a la población su completo entendimiento sobre el tema a ser consultado.

Esta fase durará treinta días, e incluirá la preparación de la información, la coordinación de la convocatoria con las organizaciones representativas de comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblo afroecuatoriano y pueblo montubio y la elaboración del formulario que incluye la decisión, autorización o medida ambiental y las observaciones sistematizadas que realizó la ciudadanía convocada en las reuniones.

Convocatoria pública, que deberá ser realizada desde el GAD del Distrito Metropolitano de Quito, y las organizaciones representativas de comunas,

comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblo afroecuatoriano y pueblo montubio.

Esta fase tendrá una duración de veinte días, que incluye el proceso de difusión y convocatoria en los medios accesibles de comunicación para la población citada; al menos dos publicaciones en diarios locales, pauta de cuñas en radio con mayor sintonía local, en las carteleras de las Administraciones Zonales que corresponda, convocatoria escrita y coordinada con líderes de organizaciones de población ancestral, comunas y comunidades y en la página web del GAD Metropolitano de Quito.

Información y desarrollo de la consulta:

Una vez preparado el formulario de consulta ambiental, el GAD del Distrito Metropolitano de Quito, contará con diferentes espacios para realizar la consulta ambiental a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblo afroecuatoriano y pueblo montubio, que puede ser en línea a través de los medios oficiales del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito o de forma presencial en las Administraciones Zonales correspondientes. Este proceso durará quince días, desde la última fecha de la convocatoria realizada.

Análisis, aplicación y resultados de la consulta:

El equipo asignado por el GAD Metropolitano de Quito, realizará el análisis de la información obtenida en la consulta ambiental y presentará un informe completo y sistematizado con toda la información recopilada. Este informe deberá contener:

- Actividades realizadas en este proceso.
- Sistematización de criterios, comentarios y sugerencias de la ciudadanía.
- Además, deberá incluir criterios técnicos que evidencien posibles conflictos y sus respectivas soluciones planteadas.

- Se garantizará la difusión de los resultados por todos los medios que permita el alcance a toda la ciudadanía consultada.

En el caso de la consulta prelegislativa, se contará con cinco fases:

- **Preparación y coordinación de la consulta.** - Los concejales/as proponentes de la normativa y una o un delegado de la Secretaria del Concejo, crearán una Comisión que elabore un informe sobre la pertinencia y viabilidad de la consulta prelegislativa, y coordinará el proceso con las organizaciones representativas de derechos colectivos.

Este informe será presentado y detallado con las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblo afroecuatoriano y pueblo montubio, en al menos cuatro reuniones, previo a la remisión de un Proyecto de Ordenanza al Pleno, para primer debate, que podría afectar de manera directa los derechos colectivos de esta población del Distrito Metropolitano de Quito.

Este proceso podrá utilizar varios mecanismos de participación, como foros, mesas ampliadas, talleres y centro de información ciudadana, garantizando difusión de información, recepción de información y sistematización de la misma. Esta convocatoria se realizará al menos con ocho días de anticipación. Y toda esta fase contará con veinte días para su cumplimiento.

Para garantizar la mayor representatividad se deben identificar si existen espacios constituidos y organizaciones registradas como comunas, comunidades, pueblos ancestrales y nacionalidades en la zona de intervención.

El GAD Metropolitano de Quito en coordinación la comisión definida, los equipos de la Secretaria General de Coordinación Territorial y Participación Ciudadana y las Administraciones Zonales, garantizará la socialización de la información de la medida prelegislativa.

- **Convocatoria pública.** - La convocatoria pública será realizada por el GAD del Distrito Metropolitano de Quito, para esta fase, se realizará un extracto de la información recogida tanto en la propuesta de ordenanza como en las reuniones mantenidas con los titulares de derechos colectivos, así como los lugares, fecha y hora de la aplicación de este mecanismo de participación ciudadana.

-

La convocatoria se realizará de forma simultánea en los medios accesibles para la ciudadanía, al menos dos publicaciones en diarios locales, pauta de cuñas en radio con mayor sintonía local, en las carteleras de las Administraciones Zonales que corresponda, convocatoria escrita y coordinada con líderes de organizaciones de población ancestral, comunas y comunidades y en la página web del GAD Metropolitano de Quito.

El plazo de la consulta tendrá una duración de treinta días desde la fecha de la última publicación y convocatoria, y según presentación de un calendario por la comisión asignada, durante este tiempo se llevarán a cabo todas las actividades de difusión y se contará con un espacio de atención ciudadana.

- **Información y desarrollo de la consulta.** - Una vez preparada la consulta, y para el desarrollo de la misma se realizará en un plazo de 20 días, en el que se contará con un formulario que haya recogido la propuesta prelegislativa y la información sistematizada de las reuniones con las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblo afroecuatoriano y montubio por el que vayan a participar en la consulta prelegislativa. En el desarrollo de la consulta se creará un registro para quienes participen en este proceso.
- **Análisis y aplicación de la medida y resultados de la consulta.** - La comisión asignada por el GAD Metropolitano de Quito, realizará el análisis de la información

obtenida en la consulta prelegislativa y presentará un informe completo y sistematizado con toda la información recopilada. Este informe deberá contener:

- Actividades realizadas en este proceso.
- Sistematización de criterios, comentarios y sugerencias de la ciudadanía.
- Además deberá incluir criterios técnicos que evidencien posibles conflictos y sus respectivas soluciones planteadas.
- Se garantizará la difusión de los resultados por todos los medios que permita el alcance a toda la ciudadanía.

ACUERDOS Y CONCLUSIÓN DEL PROCESO

Conclusión de la Consulta Prelegislativa: La Comisión asignada cerrará el proceso toda vez que se cumplan las actividades planteadas en el cronograma y los plazos establecidos según el instructivo, y presentando un informe que haya sistematizado y analizado los resultados obtenidos de la consulta prelegislativa realizada, siendo parte de los insumos para el debate en el pleno. Para la realización y presentación de este informe se contará con diez días para su presentación, que estarán contabilizados en el cronograma previsto. Es necesario garantizar la difusión de los resultados por todos los medios posibles para el conocimiento de la ciudadanía.

Elaborado por: María Eugenia Foster, Amanda Tello y Carmen Elena Falconí.

NOMBRE Y APELLIDO	CARGO	FIRMA
REVISADO POR: María José Escobar Vera	Directora Metropolitana de Participación Ciudadana	
APROBADO POR: Vanessa Carolina Velásquez Rivera	Secretaría General de Coordinación Territorial y Participación Ciudadana	