

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR

ESCUELA DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES

TRABAJO DE INTEGRACIÓN CURRICULAR/ TITULACIÓN PREVIO
A LA OBTENCIÓN DEL TÍTULO DE ABOGADA

LA CONSULTA PRELEGISLATIVA COMO PARÁMETRO DE
CONSTITUCIONALIDAD: ANÁLISIS DE LA SENTENCIA 20-12-IN/2020

AUTORA: JHOSSLINE BRIGGITI ÁLVAREZ CHUGÁ

TUTOR: PHD. CARLIX MEJÍAS

IBARRA – ECUADOR

IBARRA, ENERO, 2026

Ibarra, 23 de enero del 2026

CERTIFICACIÓN DEL ASESOR

En mi calidad de Asesor del Trabajo de Integración Curricular titulado: “LA CONSULTA PRELEGISLATIVA COMO PARÁMETRO DE CONSTITUCIONALIDAD: ANÁLISIS DE LA SENTENCIA 20-12-IN/2020”, presentado por la estudiante JHOSELINE BRIGGITI ÁLVAREZ CHUGÁ con cédula de ciudadanía No. 0401945894, para obtener el Título de Abogada:

CERTIFICO que el trabajo cumple con todos los parámetros establecidos y que la estudiante ha demostrado el desarrollo de competencias en el campo de conocimiento de su profesión con un nivel de argumentación coherente, por tanto, autorizo que sea sometido a la evaluación de los lectores para los fines legales pertinentes.

Adicionalmente, se adjunta el certificado de porcentaje de originalidad de TURNITIN.



Carlíx de
Jesús
Mejías

Firmado digitalmente por
Carlíx de Jesús Mejías
Fecha: 2026.01.23
06:20:23 -05'00'

(f):

PhD. Carlíx de Jesús Mejías

ASESOR DEL TRABAJO

C.C.: 1759003492

PÁGINA DE APROBACIÓN DEL TRIBUNAL

El jurado examinador, aprueba el presente informe de investigación en nombre de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador Sede Ibarra (PUCESI):

Carlix de Jesús Mejías
Firmado digitalmente por Carlix de Jesús Mejías
Fecha: 2026.03.11 19:39:22 -05'00'

(f):

PhD. Carlix Mejías

C.C.: 1759003492



Firmado electrónicamente por:
MARIA ROSARIO ESPINOZA ANDRADE
Validar únicamente con FirmaEC

(f):

MSc. María Rosario Espinoza Andrade

C.C.: 1003155130



Firmado electrónicamente por:
ANA GABRIELA POZO PANTOJA
Validar únicamente con FirmaEC

(f):.....

Mgs. Ana Gabriela Pozo

C.C.: 1002981486

ACTA DE CESIÓN DE DERECHOS

Yo, JHOSSLINE BRIGGITI ÁLVAREZ CHUGA declaro conocer y aceptar la disposición del Art. 165 del Código Orgánico de la Economía Social de los Conocimientos, Creatividad e Innovación, que manifiesta textualmente: “Se reconoce facultad de los autores y demás titulares de derechos de disponer de sus derechos o autorizar las utilidades de sus obras o prestaciones, a título gratuito u oneroso, según las condiciones que determinen. Esta facultad podrá ejercerse mediante licencias libres, abiertas y otros modelos alternativos de licenciamiento o la renuncia”.

Ibarra, 23 de enero del 2026



f)

Jhosseline Briggiti Álvarez Chuga

C.C.: 0401945894

AUTORÍA

Yo, JHOSSLINE BRIGGITI ÁLVAREZ CHUGA, portador de la cédula de ciudadanía No 0401945894, declaro que la presente investigación es de mi total responsabilidad como autora y eximo expresamente a la Pontificia Universidad Católica del Ecuador Sede Ibarra de posibles reclamos o acciones legales.

A handwritten signature in purple ink, appearing to read 'Jhossline Alvarez Chuga', is written over a horizontal line.

f): _____

Jhosseline Briggiti Álvarez Chuga

C.C.: 0401945894

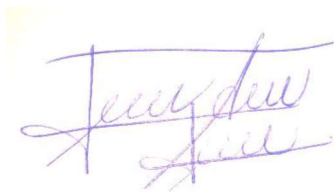
DECLARACIÓN Y AUTORIZACIÓN

Yo: Jhosseline Briggiti Álvarez Chuga, con CC: 0401945894, autor del trabajo de grado titulado: LA CONSULTA PRELEGISLATIVA COMO PARÁMETRO DE CONSTITUCIONALIDAD: ANÁLISIS DE LA SENTENCIA 20-12-IN/2020, previo a la obtención del título profesional de Abogado, en la Escuela de Ciencias Sociales y Humanidades:

1.- Declaro tener pleno conocimiento de la obligación que tiene la Pontificia Universidad Católica del Ecuador Sede- Ibarra, de conformidad con el artículo 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior de entregar a la SENESCYT en formato digital una copia del referido trabajo de graduación para que sea integrado al Sistema Nacional de Información de la Educación Superior del Ecuador para su difusión pública respetando los derechos de autor.

2.- Autorizo a la Pontificia Universidad Católica del Ecuador Sede Ibarra a difundir a través del Repositorio Digital de la PUCESI el referido trabajo de graduación, respetando las políticas de propiedad intelectual de la Universidad.

Ibarra, 23 de enero de 2026



(f.).....

Jhosseline Briggiti Álvarez Chuga

C.C. 0401945894

DEDICATORIA

*A mi padre, Silvio Álvarez, ejemplo firme en cada paso,
quien me enseñó que la exigencia, la responsabilidad y la
dedicación no se declaran: se practican.*

*Su guía silenciosa ha sido faro en los momentos decisivos
de mi vida.*

*A mi madre, Claudia Chugá, fuerza serena y constante,
ejemplo de tenacidad inquebrantable,
apoyo incondicional cuando el camino se hizo largo,
refugio seguro en cada desafío asumido.*

*A mis hermanos, compañeros de vida y de aprendizaje,
por su presencia constante, por el aliento oportuno
y por recordarme siempre de dónde vengo.*

*A Alexander Chala el hombre que con su amor y
paciencia ha sido mi refugio en incontables ocasiones y que sin
su apoyo no habría podido seguir*

AGRADECIMIENTO

A la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Sede Ibarra, y a la Escuela de Ciencias Sociales y Humanidades, por la formación académica y humana brindada a lo largo de mi trayectoria universitaria, la cual constituyó la base fundamental para el desarrollo del presente trabajo de investigación.

A mi tutor, PhD. Carlux Mejías, por su orientación académica, su acompañamiento permanente y sus valiosas observaciones, que contribuyeron de manera significativa al fortalecimiento y rigor académico de esta investigación.

A la PhD. Marilena Asprino, cuya orientación constante y compromiso académico aportaron de forma decisiva al proceso investigativo, y a quien expreso mi profunda admiración como docente y profesional.

A la PhD. Sandra Ruíz, por su contribución a mi formación profesional y por el acompañamiento cercano brindado a lo largo de este proceso, el cual valoro tanto en el ámbito académico como en el personal.

A mis padres, hermanos y amigos, por el apoyo permanente, la comprensión y la motivación ofrecidos durante todo el proceso académico, especialmente en los momentos de mayor exigencia, como apoyo fundamental para la culminación de este trabajo.

A mi pareja que ha sabido entenderme durante todo este proceso y que ha sido un apoyo incondicional durante este último escalón profesional.

Finalmente, a todas las personas que, de manera directa o indirecta, contribuyeron a la realización de esta investigación, ya sea mediante el diálogo académico, el apoyo emocional o el acompañamiento en este camino de formación profesional.

ÍNDICE DE CONTENIDO

Contenido

1	RESUMEN	10
2	ABSTRACT	11
3	INTRODUCCIÓN	12
4	ESTADO DEL ARTE	15
4.1	La consulta prelegislativa en el modelo constitucional plurinacional .	15
4.2	Debate doctrinal sobre la naturaleza jurídica de la consulta prelegislativa	16
4.2.1	La consulta como derecho fundamental y parámetro estructural	16
4.2.2	La primacía del principio representativo	18
4.2.3	La deliberación intercultural y legitimidad normativa	19
4.2.4	Tensión estructural.....	20
4.3	Análisis doctrinal en derecho comparado.....	21
5	MATERIALES Y MÉTODOS	25
6	RESULTADOS Y DISCUSIÓN	27
6.1	RESULTADOS	27
6.1.1	Resultado 1: Fundamento constitucional y convencional de la consulta prelegislativa	27
6.1.2	Resultado 2: Criterios jurisprudenciales establecidos en la Sentencia N° 20-12-IN/20.....	31
6.1.3	Resultado 3: Eficacia práctica de la consulta prelegislativa como parámetro de constitucionalidad.....	37
6.2	DISCUSIÓN	40
7	CONCLUSIONES	44
8	RECOMENDACIONES	46
9	REFERENCIAS	48

1 RESUMEN

El presente estudio analiza la consulta prelegislativa como parámetro de constitucionalidad en el ordenamiento jurídico ecuatoriano, a partir del examen sistemático de la Sentencia No. 20-12-IN/20 de la Corte Constitucional del Ecuador. El problema jurídico abordado radica en determinar si la omisión de la consulta prelegislativa en actos normativos de alcance general configura un vicio de inconstitucionalidad formal y material, y cuáles son los estándares jurisprudenciales exigibles para su correcta aplicación. El objetivo de la investigación fue analizar los fundamentos constitucionales y convencionales de la consulta prelegislativa, su evolución jurisprudencial y su operatividad como estándar de validez normativa. La investigación adopta un enfoque cualitativo de tipo documental, empleando métodos normativista, analítico y hermenéutico, junto con una ficha de sistematización jurisprudencial. Como resultado principal, se identifican reglas claras sobre el carácter previo, obligatorio, informado y de buena fe de la consulta, así como su extensión a actos administrativos normativos. Se concluye que la Corte consolidó la consulta prelegislativa como parámetro estructural de validez normativa; no obstante, su eficacia práctica se ve limitada por la ausencia de una regulación procedimental integral, lo que desplaza su garantía hacia el control judicial posterior. Esta situación ha reforzado el rol del control judicial posterior, en detrimento de la función preventiva y deliberativa del mecanismo. En consecuencia, el estudio concluye que la efectividad de la consulta prelegislativa como herramienta de legitimación democrática y protección de derechos colectivos depende del fortalecimiento de su diseño normativo e institucional en el marco del Estado plurinacional e intercultural.

Palabras clave: Consulta prelegislativa; control de constitucionalidad; derechos colectivos; participación normativa; Estado plurinacional.

2 ABSTRACT

This study analyzes pre-legislative consultation as a parameter of constitutionality in the Ecuadorian legal system, based on a systematic examination of Ruling No. 20-12-IN/20 of the Constitutional Court of Ecuador. The legal issue addressed is whether the omission of pre-legislative consultation in normative acts of general scope constitutes a formal and material constitutional defect, and what are the jurisprudential standards required for its correct application. The objective of the research was to analyze the constitutional and conventional foundations of pre-legislative consultation, its jurisprudential evolution, and its operability as a standard of normative validity. The research adopts a qualitative documentary approach, using normative, analytical, and hermeneutic methods, together with a case law systematization file. As a main result, clear rules are identified regarding the prior, mandatory, informed, and good faith nature of the consultation, as well as its extension to normative administrative acts. It concludes that the Court consolidated pre-legislative consultation as a structural parameter of normative validity; however, its practical effectiveness is limited by the absence of comprehensive procedural regulation, which shifts its guarantee to subsequent judicial review. This situation has reinforced the role of subsequent judicial review, to the detriment of the preventive and deliberative function of the mechanism. Consequently, the study concludes that the effectiveness of pre-legislative consultation as a tool for democratic legitimacy and the protection of collective rights depends on strengthening its normative and institutional design within the framework of the plurinational and intercultural state.

Keywords: Pre-legislative consultation; constitutional review; collective rights; regulatory participation; plurinational state.

3 INTRODUCCIÓN

En el Ecuador, la consulta prelegislativa (CPL) se reconoce como un derecho de los pueblos y nacionalidades, establecido en el artículo 57, numeral 17 de la Constitución del Ecuador. La CPL, en adelante la consulta, no debe tratarse como un mero trámite administrativo pues es una condición que dota de legitimidad la creación de normas de alcance general. Esta figura, además de la Constitución del Ecuador, se refuerza en el convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), lo que se configura como un deber del Estado al considerarse como un Estado plurinacional. Por lo tanto, el modelo democrático intercultural, el diálogo, la autodeterminación y el pluralismo jurídico dejan de ser principios abstractos para convertirse en exigencias dentro del proceso legislativo.

La Corte Constitucional en la sentencia 20-12-IN/20, en la cual el análisis realizado determina que existen vacíos normativos, ambigüedades metodológicas y resistencia de las instituciones del Estado a aplicar este mecanismo, lo que limita su eficacia. Autores como Mantilla (2022), Ilaquiche et al. (2024) y Gonzáles (2022) destacan que la CPL se constituye como un elemento de validez democrática. Al entender que el Ecuador al ser un país que se auto reconoce como un Estado plurinacional e intercultural, este debe garantizar procesos deliberativos reales. Sin embargo, en la práctica en la legislación ecuatoriana persisten vacíos metodológicos que dificultan la aplicación de este derecho de forma efectiva.

El problema de esta investigación radica en el análisis de la insuficiente operativización de los estándares establecidos por la Corte Constitucional en la sentencia ya mencionada. En el análisis, la Corte reconoce a la CPL como parámetro de constitucionalidad aplicable a actos normativos de alcance general. Sin embargo, Mantilla (2022) y Polo (2022), manifiestan que la ausencia de lineamientos metodológicos claros y uniformes ha generado discrepancias en las interpretaciones de órganos legislativos y administrativos. Esta problemática se agrava en la aplicación efectiva del derecho y aumenta el riesgo de inconstitucionalidad formal. Más allá del mero cumplimiento normativo, Navarro et al, (2022) subraya que estos procesos deben aplicarse desde una perspectiva culturalmente adecuada y genuinamente deliberativos, bajo los estándares del sistema interamericano de derechos humanos.

Esta investigación tiene como base la siguiente pregunta: ¿Cuáles son parámetros constitucionales y jurisprudenciales fijados por la Corte Constitucional en la Sentencia

no 20-12-IN/20 sobre la CPL en actos normativos de alcance general, y cómo podrían aplicarse esos estándares para garantizar de manera efectiva los derechos colectivos de los pueblos y nacionalidades? Con base en esta pregunta, se desprenden tanto el objetivo general, como los objetivos específicos. En este sentido el objetivo general fue analizar los parámetros constitucionales y jurisprudenciales establecidos por la Corte Constitucional del Ecuador en Sentencia no 20-12-IN/20 sobre la CPL en actos normativos de alcance general, a fin de evaluar su aplicabilidad como estándares jurídicos para garantizar de manera efectiva los derechos de titularidad colectiva de los pueblos y nacionalidades.

Con base en el objetivo general planteado, se estructuraron tres objetivos específicos; 1. Determinar el fundamento constitucional y convencional de la consulta prelegislativa en el ordenamiento jurídico ecuatoriano, conforme a la interpretación desarrollada por la Corte Constitucional en la Sentencia No. 20-12-IN/20, en relación con el Convenio 169 de la OIT y la jurisprudencia interamericana. 2. Analizar los criterios jurisprudenciales fijados en la Sentencia No. 20-12-IN/20 respecto al contenido, alcance, sujetos, oportunidades y obligatoriedad de la consulta prelegislativa. 3. Evaluar críticamente la eficacia práctica de la consulta prelegislativa como parámetro de constitucionalidad para la protección de los derechos colectivos de los pueblos y nacionalidades, a partir del precedente establecido en la Sentencia No. 20-12-IN/20.

Estos objetivos permitieron establecer un análisis sólido que no solo aporta al debate académico sobre el tema sino también fortalece la democracia constitucional y la participación en el ámbito legislativo de los pueblos y nacionalidades. Desde esta perspectiva, la investigación está bajo la línea institucional de investigaciones en Derecho, Participación, Gobernanza, Regímenes Políticos e institucionalidad. Así, bajo esta línea de investigación, se puede analizar cómo interactúa la normativa, la participación de los pueblos y nacionalidades y el control constitucional. Al analizar la CPL, no solo se busca entender la gobernanza desde la democracia a través de una visión plurinacional, sino que también se examina la relación entre los regímenes políticos y la legitimidad en la creación de las normas.

Este análisis también se alinea con el Plan Nacional de Desarrollo Ecuador no se detiene, en particular con el eje social y el objetivo 1 que garantiza el goce efectivo de los derechos y la reducción de las desigualdades. De este modo, la participación intercultural en la elaboración de normas dota a la CPL de legitimidad dentro del sistema jurídico y

promueve, además, la cohesión social y la confianza en las instituciones del Estado. Por lo tanto, esta investigación no solo busca un aporte al análisis académico, sino a una formulación de la política y la participación más justas y efectivas en materia de derechos colectivos.

Desde una postura crítica, esta investigación sostiene que la Sentencia No. 20-12-IN/20 no solo reafirma la consulta prelegislativa como derecho colectivo, sino que amplía su alcance al configurarla como parámetro estructural de constitucionalidad aplicable a toda producción normativa de alcance general. Esta expansión interpretativa fortalece el modelo de democracia intercultural, pero simultáneamente genera tensiones prácticas relacionadas con la seguridad jurídica y la delimitación competencial de los órganos normativos.

4 ESTADO DEL ARTE

4.1 La consulta prelegislativa en el modelo constitucional plurinacional

El reconocimiento de la consulta prelegislativa en el Ecuador se inscribe dentro del tránsito hacia el constitucionalismo plurinacional consolidado con la Constitución de la República del Ecuador. Este modelo supone una ruptura con la tradición liberal homogeneizadora del Estado-nación y reconoce a los pueblos y nacionalidades indígenas como sujetos colectivos de derechos, dotados de participación diferenciada en la producción normativa.

El derecho a la consulta surge como respuesta jurídica frente a procesos históricos de exclusión política, cultural y territorial. En este sentido, Ilaquiche et al. (2024) sostienen que la consulta constituye una herramienta de reparación estructural frente a la marginalización histórica de los pueblos indígenas dentro de los Estados nacionales. De igual manera, Burgos (2025) señala que durante gran parte del siglo XX predominó una lógica asimilacionista que desconoció la autonomía y cosmovisión de los pueblos indígenas, lo que justificó la adopción unilateral de decisiones normativas sin mecanismos de participación diferenciada.

En el plano internacional, uno de los antecedentes más relevantes del reconocimiento de este derecho fue la transición del Convenio 107 al Convenio 169 de la OIT, instrumento que consolidó el deber estatal de consultar medidas legislativas susceptibles de afectar directamente a pueblos indígenas. Ayora et al. (2024) destacan que este cambio marcó un giro paradigmático al reconocer la autodeterminación y la identidad cultural como ejes del derecho internacional indígena.

En América Latina, la incorporación del derecho a la consulta se vinculó estrechamente con los procesos de constitucionalismo plurinacional desarrollados a partir de la década de 1990. Ilaquiche (2024) explica que estos procesos transformaron la concepción tradicional de ciudadanía, incorporando formas de participación diferenciada. En el caso ecuatoriano, Carrión, citada por Lanchi (2024), señala que mientras la Constitución de 1998 reconocía la consulta únicamente en materia de recursos naturales, la Constitución de 2008 amplió su alcance e incorporó expresamente la consulta prelegislativa en el artículo 57, numeral 17.

De esta manera, la consulta prelegislativa no se configura como un mecanismo accesorio de participación ciudadana, sino como una garantía estructural vinculada al

modelo de Estado plurinacional e intercultural, en el que la legitimidad normativa se encuentra condicionada a procesos deliberativos interculturales efectivos.

4.2 Debate doctrinal sobre la naturaleza jurídica de la consulta prelegislativa

La discusión sobre la naturaleza jurídica de la consulta prelegislativa no es un desacuerdo meramente clasificatorio. Se trata de una controversia estructural que revela tensiones profundas entre el modelo de democracia representativa clásica y el constitucionalismo plurinacional contemporáneo. En rigor, lo que está en juego no es si la consulta es un trámite o un derecho, sino si el poder legislativo permanece soberano en términos formales o si se encuentra materialmente condicionado por estándares interculturales de participación diferenciada.

4.2.1 La consulta como derecho fundamental y parámetro estructural

La revisión documental partió de una búsqueda en repositorios académicos nacionales e internacionales. Las principales herramientas académicas de busca que se utilizaron fueron Google Scholar, Dialnet, Redalyc y la sentencia de la Corte Constitucional del Ecuador. Se tomaron como referencia de este estudio, las investigaciones publicadas entre 2020 y 2025, este periodo permitió observar tanto la consolidación constitucional de la CPL y los desarrollos jurisprudenciales más recientes con relación al tema planteado.

El derecho a la consulta, en palabras de Ilaquiche et al. (2024), surge como una respuesta jurídica a los procesos históricos de exclusión política, cultural y territorial de los pueblos indígenas y tribales por parte de los Estados nacionales. Burgos (2025) menciona que durante gran parte del siglo XX, las decisiones estatales se adoptaron bajo una lógica asimilacionista, sin considerar cosmovisión, organización social ni los derechos colectivos de estos pueblos, desconociendo su autonomía, independencia o libertad sobre asuntos propios.

Ayora et al, (2024) dentro de su análisis sobre la CPL en el contexto ecuatoriano, contempla que uno de los antecedentes más sólidos de la consulta, es el reconocimiento de los pueblos y nacionalidades como sujetos colectivos de derechos, un cambio paradigmático desde el Convenio 107 de 1957 al Convenio 169 de la OIT de 1989. Desde entonces la consulta, de forma general, se consagra como un estándar mínimo de protección de los derechos colectivos en el derecho internacional.

En América latina como menciona Ilaquiche (2024), la incorporación del derecho a la consulta se vincula estrechamente con procesos de constitucionalismo plurinacional, desarrollados a partir de las décadas de 1990 y 2000. En Ecuador específicamente Carrión citada por Lanchi (2024) hace referencia a la Constitución de 1998, en donde se reconocía la consulta solo en casos relacionados a la extracción de recursos, ya en 2008 se reconoce expresamente la consulta previa, la CPL y la consulta ambiental.

El estudio de la CPL en el Ecuador ha tomado fuerza en los últimos años debido al papel que desempeña este mecanismo en el ejercicio de los derechos colectivos y en la legitimidad de la producción normativa. En el plano nacional la literatura se ha orientado a analizar su fundamento constitucional, su desarrollo jurisprudencial y los desafíos que presenta su implementación institucional. Las investigaciones recientes coinciden en señalar que la CPL constituye un componente central de la democracia intercultural y del Estado plurinacional, puesto que articula la participación efectiva de los pueblos y nacionalidades indígenas con el proceso de creación de normas de alcance general.

La CPL, prevista en el artículo 57, numeral 17, de la Constitución de la República del Ecuador (2008), que reconoce a los pueblos y nacionalidades indígenas el derecho a participar en la elaboración de normas de alcance general que puedan incidir en sus derechos colectivos. La Corte Constitucional, en la sentencia N° 20-12-IN/20, reforzó esta garantía al señalar que la CPL tiene carácter obligatorio y que opera como un parámetro de constitucionalidad. Por lo que, no solo aplica para los proyectos de ley, sino también para otros actos normativos de efectos generales (Villagómez et al., 2022). Con esta interpretación, su aplicación se extiende hacia regulaciones y políticas públicas que incidan en los derechos colectivos, incluso cuando no se trate de procesos estrictamente legislativos (Mantilla, 2022).

La Corte también precisó que la falta de aplicación de la CPL vuelve inconstitucional, tanto de forma como de fondo, las normas aprobadas sin este proceso. Con esto se reafirma su carácter vinculante y su función como una garantía efectiva de participación democrática. La sala de la Corte ha sido enfática en distinguir a la CPL de otras figuras de consulta constitucionalmente reconocidas como el mecanismo de consulta previa libre e informada previsto en el art. 57 numeral 7, y la consulta ambiental consagrada en el art. 398. A diferencia de las dos consultas antes mencionadas, la CPL está contemplada exclusivamente a la elaboración de normas de alcance general y no a decisiones administrativas o proyectos de inversión (Lima, 2021). Esta parte desde una

lógica deliberativa y responde a un derecho colectivo, lo que implica que sus titulares son, de forma exclusiva los pueblos y nacionalidades, comunas y comunidades indígenas reconocidos por el Estado ecuatoriano (Condolo y Luzuriaga, 2022).

De acuerdo con Mantilla (2022), la CPL es una garantía constitucional y un requisito formal para la validez de una disposición normativa. Así pues, al vincular la validez de una norma a la deliberación a través de la participación de pueblos y nacionalidades se refuerza el carácter plurinacional e intercultural del Estado. La autora enfatiza su fundamento en el artículo 57, numeral 17, de la Constitución de 2008 y diferencia este mecanismo de la consulta previa, libre e informada.

Bajo esa misma línea Mantilla (2022), enfatiza que la CPL permite que los pueblos y nacionalidades indígenas participen de manera real en la elaboración de normas de alcance general que incidan en sus derechos colectivos. Sostiene, además, que no se trata de una simple etapa consultiva, sino de un elemento indispensable para la validez formal y sustantiva de dichas normas. La omisión, no solo rompe con el principio de interculturalidad, sino que también debilita la legitimidad democrática del proceso normativo. A pesar de su importancia, Mantilla reconoce que la CPL ha tenido una aplicación limitada, debido en gran medida a la ausencia de una ley o metodología específica para que guíe su ejecución. Esta falta de desarrollo normativo constituye, en el criterio de Mantilla (2022), uno de los principales vacíos para garantizar efectivamente este derecho.

4.2.2 La primacía del principio representativo

La posición restrictiva sostiene que la consulta debe interpretarse de manera limitada para no erosionar la potestad normativa del órgano legislativo. Bajo esta óptica, el principio democrático se agota en la representación parlamentaria, y la consulta constituye una garantía especial aplicable únicamente en supuestos estrictamente delimitados.

Orcotorio (2023) advierte que una expansión excesiva del deber de consulta podría “desnaturalizar el proceso legislativo y generar una judicialización constante de la actividad parlamentaria” (p. 77). Esta postura defiende la idea de que la afectación directa debe ser demostrable, específica y diferenciada; de lo contrario, la consulta no sería exigible. El problema estructural de esta tesis es que parte de una concepción monista del principio democrático, donde la representación absorbe toda legitimidad política. Sin

embargo, en un Estado plurinacional, la representación no es homogénea: existen sujetos colectivos cuya participación no puede diluirse en la mayoría parlamentaria.

Desde la óptica del control de convencionalidad, esta posición también presenta fragilidades. Si el Estado está obligado internacionalmente a consultar medidas legislativas susceptibles de afectación directa, una interpretación excesivamente restrictiva podría generar responsabilidad internacional por incumplimiento de obligaciones convencionales. Más aún, la tesis restrictiva tensiona el principio de no regresividad en materia de derechos colectivos. Una vez que la Constitución reconoce expresamente la consulta prelegislativa, cualquier interpretación que reduzca su alcance podría configurar una regresión indebida en el nivel de protección alcanzado.

4.2.3 La deliberación intercultural y legitimidad normativa

Una tercera corriente doctrinal busca superar la dicotomía simplificadora entre la consulta como derecho con efecto invalidante automático y la consulta como mera formalidad procedimental, proponiendo entenderla como un mecanismo de deliberación intercultural institucionalizada. Bajo este enfoque, la consulta no se reduce a un requisito formal ni se agota en la lógica de nulidad, sino que se configura como un espacio estructurado de diálogo entre el Estado y los pueblos indígenas, orientado a incorporar racionalidades normativas plurales en la producción legislativa.

Hernández y Morocho (2024) sostienen que “la legitimidad de la consulta no depende exclusivamente de su realización formal, sino de la incidencia real que el proceso tenga en la decisión normativa” (p. 35). Esta afirmación desplaza el eje del análisis desde el cumplimiento externo del procedimiento hacia la calidad sustantiva del diálogo, introduciendo criterios como la buena fe, la transparencia informativa, la participación efectiva y la posibilidad real de influir en el contenido normativo.

Desde una perspectiva teórica, esta corriente se vincula con modelos de democracia deliberativa intercultural, en los que la legitimidad democrática no deriva únicamente de la regla de la mayoría, sino de la inclusión efectiva de los sujetos potencialmente afectados en el proceso decisorio. La consulta, entonces, no es concebida como un poder de veto, sino como un mecanismo de corrección epistémica y de ampliación de la racionalidad legislativa mediante la incorporación de cosmovisiones diferenciadas.

No obstante, el principal desafío de este enfoque radica en su operatividad jurídica. Si la deliberación intercultural no se articula con el bloque de constitucionalidad, que incorpora estándares vinculantes como el artículo 6 del Convenio 169 de la OIT, y con el deber estatal de ejercer control de convencionalidad, el modelo deliberativo corre el riesgo de diluirse en una exigencia meramente ética o política, carente de consecuencias jurídicas concretas.

En efecto, la deliberación intercultural solo adquiere fuerza normativa cuando está respaldada por parámetros constitucionales y convencionales que permitan evaluar su cumplimiento y, eventualmente, invalidar la norma adoptada en ausencia de un proceso genuino. De lo contrario, la consulta podría transformarse en un ritual participativo sin incidencia real, reproduciendo asimetrías estructurales bajo una apariencia de inclusión.

Por ello, la comprensión deliberativa de la consulta debe integrarse con el principio de no regresividad en materia de derechos colectivos. Una vez constitucionalizado el estándar de participación diferenciada, el Estado no puede reducirlo a una formalidad simbólica ni vaciar su contenido esencial mediante interpretaciones minimalistas. La deliberación intercultural no es una concesión política: es una exigencia jurídica estructural del Estado plurinacional.

4.2.4 Tensión estructural

El núcleo del debate sobre la naturaleza jurídica de la consulta prelegislativa revela una tensión estructural entre dos concepciones de soberanía: la soberanía parlamentaria clásica y la soberanía constitucional materialmente condicionada por derechos fundamentales. Mientras la primera se fundamenta en la primacía de la representación política y en la regla de la mayoría como fuente exclusiva de legitimidad, la segunda reconoce que el ejercicio del poder normativo se encuentra limitado por derechos sustantivos, incluidos los derechos colectivos. Como advierte Mantilla (2022), la consulta no puede analizarse desde una lógica de supremacía legislativa tradicional, pues el constitucionalismo intercultural redefine el principio democrático al incorporar mecanismos de participación diferenciada.

En el marco del modelo de Estado consagrado por la Constitución de la República del Ecuador, caracterizado como constitucional, intercultural y plurinacional, la soberanía se encuentra jurídicamente condicionada por el respeto a los derechos colectivos reconocidos en el artículo 57. Ilaquiche et al. (2024) sostienen que la consulta

prelegislativa “constituye una garantía estructural de la autodeterminación indígena y no una mera formalidad procedimental” (p. 41). En este sentido, la consulta opera como límite material al ejercicio del poder legislativo cuando las decisiones normativas puedan afectar directamente a pueblos y nacionalidades, desplazando cualquier concepción de soberanía parlamentaria absoluta.

Esta caracterización se fortalece al integrar la consulta dentro del bloque de constitucionalidad, en la medida en que el artículo 6 del Convenio 169 de la OIT impone la obligación de consultar medidas legislativas susceptibles de afectación directa. Hernández y Morocho (2024) subrayan que la consulta adquiere legitimidad jurídica cuando se articula con estándares internacionales vinculantes y con el deber estatal de ejercer control de convencionalidad. De este modo, su omisión no solo podría generar inconstitucionalidad, sino también inconvencionalidad, al incumplir compromisos internacionales asumidos por el Estado.

No obstante, la persistencia del debate doctrinal se explica por la indeterminación del concepto de “afectación directa” y por la ausencia de una regulación orgánica integral que delimite con claridad los criterios de activación del deber de consulta. Como advierte Orcotorio (2023), la falta de parámetros objetivos puede abrir espacios de discrecionalidad interpretativa que tensionan la seguridad jurídica. Precisamente en esa zona de indeterminación se sitúa la relevancia de esta investigación: sistematizar estándares constitucionales y convencionales, delimitar criterios verificables de afectación directa y evaluar la consulta prelegislativa como parámetro estructural de validez normativa dentro del Estado plurinacional ecuatoriano.

4.3 Análisis doctrinal en derecho comparado

Desde una perspectiva comparada, en Colombia, Cruzado (2025) menciona que la CPL se configura como un derecho fundamental de los pueblos indígenas y tribales, estrechamente vinculado a la autodeterminación, la identidad cultural y la protección del territorio, cuya omisión genera consecuencias directas en la validez constitucional de las normas que los afectan. La Corte Constitucional colombiana ha consolidado este derecho como un parámetro de constitucionalidad material, exigiendo que el legislador incorpore diálogo intercultural efectivo y de buena fe con los sujetos colectivos afectados, superando una visión meramente procedimental de la participación.

En Costa Rica, Ovares (2021) analiza la CPL previa desde el enfoque del constitucionalismo dialógico, entendiendo este mecanismo como una herramienta de control preventivo de constitucionalidad. Esto promueve el diálogo interorgánico entre el Poder legislativo y el tribunal constitucional antes de la aprobación de la ley. Por lo que se presenta de forma distinta al caso colombiano y al caso ecuatoriano también. Este diseño evidencia una concepción más institucionalidad y deliberativa de la consulta, en la que el énfasis recae en el equilibrio entre poderes y no en la tutela sustantiva de los derechos colectivos.

Orcotorio (2023) por su lado ofrece un análisis crítico a la regulación de la CPL en el Perú y a sus implicaciones en el contexto latinoamericano. El autor sostiene que el Tribunal Constitucional peruano ha adoptado una interpretación restrictiva de la obligatoriedad de la CPL. Este análisis afirma que, debido al carácter representativo del Congreso, este no está obligado a consultar a las comunidades antes de aprobar una ley. Bajo esta línea, el autor advierte que esta postura imprima un retroceso en la protección de los derechos colectivos, ya que desconoce el principio de participación diferenciada reconocido por el Convenio 169 de la OIT.

De la misma forma señala que la ausencia de una metodología uniforme para aplicar la consulta genera una vulneración estructural de los derechos colectivos. Esto se da debido a que impide procesos de diálogo intercultural consistente y verificables. Por esto, Orcotorio (2023) subraya la necesidad de “establecer mecanismos o lineamientos claros que garanticen una participación efectiva y no meramente formal” (p. 78). Esta reflexión opera como una advertencia de que, sin procedimientos adecuados, la CPL corre riesgo de convertirse en un trámite vacío, desprovisto del contenido sustantivo que debería resguardar.

Los autores coinciden en que esta postura representa un retroceso en la protección de los derechos colectivos debido a que restringe el ejercicio del derecho a una participación diferenciada y al principio de autodeterminación. Además, consideran que al no reconocer la obligatoriedad de la CPL en el ámbito legislativo se crea una brecha entre lo que la norma reconoce y lo que realmente ocurre en la práctica institucional, lo que debilita los pilares del Estado constitucional.

En este contexto, Ecuador se encuentra en una posición intermedia. Aunque ha reconocido jurisprudencialmente que la CPL como un requisito constitucional para la validez normativa, todavía carece de una normativa procedimental que garantice su

aplicación de manera uniforme y efectiva. Polo (2022), señala que la CPL opera como un criterio de constitucionalidad cuya omisión genera una inconstitucionalidad formal, al vulnerar el principio democrático y el derecho a la participación. Según el análisis del autor, la CPL debe considerarse un requisito indispensable en la creación normativa, especialmente cuando las leyes o actos administrativos de alcance general afectan derechos colectivos. Además, se resalta la urgencia de fortalecer los mecanismos de control constitucional para asegurar su cumplimiento. Estas reflexiones ofrecen una perspectiva técnica sobre la integración de la CPL en el sistema de justicia constitucional en el país.

Por otro lado el análisis de Hernández y Morocho (2024) aporta a esta idea al examinar cómo se usa la CPL según las sentencias recientes de la Corte Constitucional. Los autores señalan que, aunque la jurisprudencia ha progresado al CPL no tiene un proceso definido, lo que ha complicado su aplicación por las entidades públicas. Además, argumentan que es clave crear reglas claras y similares para todas las etapas de la consulta. Esta investigación muestra que la falta de leyes claras reduce el cómo funciona el derecho de participación de pueblos y nacionalidades y limita el cumplimiento de lo que manda la Constitución sobre el pluralismo jurídico y sobre todo del Estado plurinacional.

En el ámbito internacional, autores como Ovaes (2021) y Lanchi (2024) sostienen que el derecho a la consulta previa forma parte de un modelo democrático de participación. Esto se caracteriza principalmente por la diversidad de formas y actores cuando se trata de intervención. En esta misma línea Delgado (2025) analiza que la democracia se reconoce desde esa diversidad y destacan que la aplicación requiere de mecanismos de participación directa y activa. Desde estas variantes, comprender la CPL como un derecho colectivo permite contrastar la experiencia ecuatoriana con países como Colombia y Perú donde los debates normativos y jurisprudenciales se han dado desde perspectivas complejas.

Los estudios y decisiones judiciales revisados muestran que la CPL es un componente central del constitucionalismo plurinacional. Así pues, se entiende que vincula la legitimidad democrática con la participación efectiva de los pueblos indígenas. Villagómez et al (2022) habla sobre que aunque su reconocimiento constitucional en el artículo 57, numeral 17 y los avances jurisprudenciales recientes consolidan a la CPL como un parámetro de constitucionalidad, persisten vacíos normativos y metodológicos que dificultan su implementación.

La ausencia de un marco regulatorio claro y de lineamientos institucionales consistentes limita la operatividad de este derecho. Por lo tanto, se compromete la garantía de participación intercultural que sustenta el proyecto constitucional ecuatoriano. Frente a este escenario, la presente investigación propone examinar los estándares definidos por la Corte Constitucional, especialmente los que están contenidos en la sentencia N° 20-12-IN/20, con el fin de aportar al fortalecimiento conceptual y práctico de la CPL como mecanismo de legitimación democrática, expresión de justicia intercultural y garantía efectiva de los derechos colectivos.

Del análisis de la literatura revisada se desprende que existe un consenso doctrinal y jurisprudencial en reconocer a la consulta prelegislativa como un derecho colectivo de jerarquía constitucional y como un mecanismo relevante para garantizar la participación diferenciada de los pueblos y nacionalidades en el proceso normativo. No obstante, la producción académica evidencia divergencias en torno a su operatividad práctica, particularmente respecto a los criterios para identificar la afectación a derechos colectivos, el alcance vinculante del procedimiento y el diseño institucional necesario para su aplicación efectiva.

Asimismo, si bien varios estudios analizan la consulta prelegislativa desde una perspectiva normativa o desde casos aislados de control constitucional, se advierte un vacío en investigaciones que sistematicen de manera integral los estándares fijados por la Corte Constitucional, especialmente a partir de la Sentencia No. 20-12-IN/20, y evalúen su eficacia como parámetro de constitucionalidad aplicable a actos normativos de alcance general. En este contexto, la presente investigación busca contribuir a dicho debate mediante un análisis sistemático de la normativa, la doctrina y la jurisprudencia constitucional, incorporando una ficha de análisis jurisprudencial y matrices de sistematización que permitan examinar el alcance real de la consulta prelegislativa en el ordenamiento jurídico ecuatoriano.

5 MATERIALES Y MÉTODOS

La presente investigación se desarrolló bajo un enfoque cualitativo, al centrarse en el análisis jurídico de la consulta prelegislativa como derecho colectivo y como parámetro estructural de constitucionalidad dentro del Estado plurinacional ecuatoriano. Este enfoque permitió examinar el contenido normativo, la estructura sistemática y el alcance interpretativo de las disposiciones aplicables, particularmente el artículo 57 numeral 17 de la Constitución de la República del Ecuador y el artículo 6 del Convenio 169 de la OIT, así como su articulación con el bloque de constitucionalidad y el control de convencionalidad.

El alcance es de tipo descriptiva-analítica, ya que tuvo como finalidad identificar los parámetros constitucionales y jurisprudenciales fijados por la Corte Constitucional, así como sistematizar los estándares desarrollados en la Sentencia 20-12-IN/20, exponiendo su estructura, alcance y efectos jurídicos dentro del ordenamiento ecuatoriano. En consecuencia, no se orientó a la medición de variables empíricas ni al levantamiento de datos cuantitativos, sino a la caracterización, organización y análisis doctrinal de los criterios interpretativos establecidos por el máximo órgano de control constitucional.

En cuanto a los métodos jurídicos empleados, la investigación utilizó el método normativista, el método analítico y el método hermenéutico. El método normativista permitió examinar la estructura formal de las disposiciones constitucionales e internacionales que regulan la consulta prelegislativa, identificando su jerarquía, obligatoriedad y efectos jurídicos dentro del ordenamiento interno. Este método resultó fundamental para determinar la integración del Convenio 169 al bloque de constitucionalidad y para establecer la naturaleza vinculante del deber de consulta en el proceso legislativo.

El método analítico se aplicó para descomponer los elementos constitutivos del derecho a la consulta, particularmente el concepto de “afectación directa”, las fases del procedimiento y las consecuencias jurídicas derivadas de su omisión. A través de este método se examinó la coherencia interna del estándar constitucional y convencional, así como las tensiones doctrinales existentes respecto a su alcance invalidante y su relación con el principio democrático representativo.

Por su parte, el método hermenéutico permitió interpretar sistemáticamente las disposiciones constitucionales e internacionales a la luz de los principios que estructuran el Estado plurinacional, tales como la interculturalidad, la autodeterminación y la no regresividad en materia de derechos colectivos. Este método permitió comprender la consulta no como una formalidad aislada, sino como una institución jurídica integrada a un modelo constitucional que redefine los límites materiales del poder legislativo.

En cuanto a las técnicas de investigación, se empleó principalmente la revisión documental especializada, mediante el análisis de información. La primera base de información estuvo conformada por la Constitución de la República del Ecuador, el Convenio 169 de la OIT y la jurisprudencia constitucional pertinente. La segunda base de información incluyó doctrina especializada y artículos científicos sobre consulta prelegislativa y constitucionalismo intercultural. La selección de las fuentes respondió a criterios de relevancia, actualidad y pertinencia con los objetivos de la investigación.

En cuanto a los instrumentos de investigación, estos se limitarán al uso de la revisión documental como herramienta principal de recopilación y análisis de información. Se emplearán una matriz de sistematización y una ficha de análisis de la sentencia 20-12-IN/2020, se utilizó como ejemplo las fichas de análisis de sentencias constitucionales de la Universidad El Externado de Colombia, ya que el trabajo se centrará en la interpretación directa de los textos jurídicos, doctrinarios y jurisprudenciales consultados. Este procedimiento permitió mantener la rigurosidad metodológica necesaria para el análisis jurídico, garantizando la coherencia entre el objetivo general de la investigación y los resultados obtenidos.

6 RESULTADOS Y DISCUSIÓN

6.1 RESULTADOS

El presente apartado expone los resultados obtenidos a partir del análisis documental, normativo y jurisprudencial realizado en la investigación. Los hallazgos se organizan conforme a los objetivos específicos planteados y se sustentan en la sistematización de fuentes constitucionales, convencionales y jurisprudenciales, particularmente la Sentencia N° 20-12-IN/20 de la Corte Constitucional del Ecuador, la Constitución de la República del Ecuador, el Convenio 169 de la OIT y la Declaración ONU sobre Derechos de los Pueblos Indígenas.

6.1.1 Resultado 1: Fundamento constitucional y convencional de la consulta prelegislativa

El análisis del marco normativo permitió identificar que la CPL cuenta con un fundamento constitucional expreso en el artículo 57, numeral 17 de la Constitución de la República del Ecuador. Este artículo reconoce a los pueblos y nacionalidades indígenas el derecho a ser consultados antes de la expedición de normas de alcance general que puedan afectar a sus derechos colectivos. Este reconocimiento configura a la CPL como una garantía diferenciada de participación política, vinculada directamente al modelo de Estado plurinacional e intercultural (Constitución de la República del Ecuador, 2008).

Tabla 1

Fundamento constitucional y convencional de la consulta prelegislativa

Fuente normativa	Jerarquía jurídica	Contenido relevante sobre CPL	Hallazgo identificado
Constitución de la República del Ecuador (art. 57.17)	Constitucional	Derecho de los pueblos y nacionalidades a ser consultados antes de la expedición de normas de alcance general que puedan afectar derechos colectivos	Reconocimiento expreso de la CPL como derecho colectivo y garantía de participación diferenciada
Convenio 169 de la OIT (art. 6)	Internacional – Bloque de constitucionalidad	Obligación estatal de consultar medidas legislativas susceptibles de afectar a pueblos indígenas	Refuerzo del carácter obligatorio y previo de la consulta
Declaración ONU sobre	Internacional	Derecho a participar en decisiones que	Estándar interpretativo

Derechos de los Pueblos Indígenas		afecten derechos, territorios y modos de vida	complementario para la CPL
Jurisprudencia Corte Constitucional (Sent. 20-12-IN/20)	Constitucional	Integración de normas constitucionales e internacionales	Consolidación del fundamento constitucional y convencional de la CPL

Asimismo, los resultados evidencian que el fundamento del derecho a la consulta prelegislativa se ve reforzado por instrumentos internacionales que integran el bloque de constitucionalidad, particularmente el Convenio 169 de la OIT. El artículo 6 de este instrumento establece la obligación estatal de consultar a los pueblos indígenas cada vez que se prevean medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente, reforzando el carácter previo y obligatorio de la consulta (OIT, 2014).

Como se presenta la tabla 1, el análisis normativo permitió identificar que la CPL no se sustenta únicamente en el texto constitucional, sino que se articula con estándares internacionales de derechos humanos y con criterios jurisprudenciales desarrollados por la Corte Constitucional. Esta articulación normativa ha sido reconocida por la doctrina como un elemento central para garantizar la participación diferenciada de los pueblos y nacionalidades en los procesos normativos como lo sustenta Mantilla (2022) e Ilaquiche et al, (2024).

6.1.1.1 Regulación de la consulta prelegislativa en el Ley Orgánica de la Función Legislativa

El análisis de la Ley Orgánica de la Función Legislativa permitió identificar que esta norma regula el funcionamiento de la Asamblea Nacional, sus procedimientos parlamentarios vinculados a la formación, discusión, aprobación y control de las leyes, en desarrollo de las atribuciones establecidas en la Constitución. En este marco, la Ley establece principios, órganos, competencias y procedimientos que estructuran el ejercicio de la función legislativa y orientan el trámite de los proyectos normativos.

Dentro de sus disposiciones, el Código contempla mecanismos de participación ciudadana en el proceso legislativo. En particular, se establece que las comisiones especializadas permanentes y ocasionales tienen entre sus funciones propiciar la participación ciudadana y la deliberación democrática en el trámite de los proyectos de ley (L.O.F.L, 2025). En este contexto, la ley contiene una sección específica dedicada a

la CPL, existe reconocimiento normativo, pero no autonomía procedimental plena. Las referencias a la participación y al análisis de afectación de derechos colectivos se presentan de forma transversal en el marco del trámite parlamentario.

Una vez identificado el fundamento constitucional, convencional de la CPL y legal en el ordenamiento jurídico ecuatoriano, resulta necesario examinar cómo dicho reconocimiento normativo ha sido interpretado y desarrollado por la Corte Constitucional del Ecuador. En este sentido, el siguiente resultado se orienta a sistematizar los criterios jurisprudenciales fijados en la Sentencia N° 20-12-IN/20, a través de los cuáles el máximo órgano de control constitucional ha precisado el contenido, el procedimiento, los sujetos y el alcance de la consulta prelegislativa como un derecho colectivo y como un parámetro de constitucional.

6.1.1.2 Identificación de reglas jurisprudenciales sobre la consulta prelegislativa

Del análisis normativista y hermenéutico de la sentencia constitucional objeto de estudio, se identificaron las siguientes reglas jurisprudenciales concretas, que no se encuentran expresamente sistematizadas en el texto constitucional, pero han sido construidas por la Corte como criterios vinculantes:

Tabla 2 Reglas jurisprudenciales vinculantes a la consulta prelegislativa

N°	Regla jurisprudencial identificada	Contenido sistematizado	Alcance jurídico	Aporte analítico del estudio
1	Activación por afectación directa	La consulta se activa cuando exista potencialidad objetiva de afectar directamente derechos colectivos reconocidos en el art. 57 de la Constitución de la República del Ecuador. No se exige daño consumado, sino susceptibilidad razonable de incidencia.	Define el umbral de exigibilidad del deber de consulta y evita interpretaciones restrictivas basadas en afectaciones materializadas.	Se delimita técnicamente el concepto de “afectación directa” como criterio de activación jurídica, diferenciándolo de afectaciones indirectas o hipotéticas.
2	Obligatoriedad previa a la aprobación normativa	La consulta debe realizarse antes de la aprobación definitiva de la norma, pues su finalidad es incidir en el contenido legislativo.	Garantiza eficacia deliberativa y evita que la consulta sea utilizada como mecanismo de convalidación posterior.	Se establece que cualquier consulta posterior carece de eficacia constitucional por desnaturalizar el estándar deliberativo.
3	Carácter sustantivo del procedimiento	No basta con actos formales de información; se exige proceso deliberativo real, participación efectiva y diálogo intercultural.	Reafirma la naturaleza sustantiva de la consulta como garantía estructural y no como trámite administrativo.	Se sistematiza el estándar de deliberación intercultural como parámetro verificable de constitucionalidad.
4	Consecuencia jurídica de la omisión	La ausencia de consulta en supuestos de afectación directa configura vicio de inconstitucionalidad susceptible de control.	Integra el deber de consulta al bloque de constitucionalidad, articulando el art. 57.17 constitucional con el art. 6 del Convenio 169 de la OIT.	Se demuestra que la omisión no es defecto formal subsanable, sino ruptura del parámetro estructural de validez normativa.

Las reglas no se encuentran formuladas de manera expresa y ordenada en el fallo analizado; su estructuración constituye un resultado analítico derivado de la aplicación combinada de los métodos normativista, analítico y hermenéutico. La tabla transforma argumentos dispersos en criterios sistemáticos, verificables y útiles como parámetro de control constitucional.

6.1.2 Resultado 2: Criterios jurisprudenciales establecidos en la Sentencia N° 20-12-IN/20

Del análisis de la Sentencia N° 20-12-IN/20 se identificaron criterios jurisprudenciales claros y sistemáticos que la Corte Constitucional ha establecido como estándares obligatorios para la aplicación de la consulta prelegislativa por parte de los órganos con potestad normativa.

Tabla 3

Criterios jurisprudenciales de la Corte Constitucional sobre la consulta prelegislativa

Categoría de análisis	Criterio fijado por la Corte	Contenido del criterio
Procedimiento	Carácter previo	La consulta debe realizarse antes de la adopción definitiva de la norma
	Carácter informado	Información suficiente, clara y culturalmente adecuada
	Buena fe	Proceso deliberativo sin decisiones predeterminadas
	Plazos razonables	Respeto a los tiempos y formas propias de deliberación
Sujetos	Titularidad colectiva	Pueblos y nacionalidades reconocidos constitucionalmente
	Participación directa	No sustituible por representación política
Alcance	Material	Aplicable a todo acto normativo de alcance general
Efectos jurídicos	Consecuencia de la omisión	Inconstitucionalidad formal y material

Nota: Información sintetizada de la Sentencia N° 20-12-IN/20

Como se expone en la tabla 2, la corte fijó criterio-os relativos al procedimiento, a los sujetos titulares del derecho, al alcance material de la consulta y las consecuencias jurídicas de su omisión. En cuanto al procedimiento, la Corte determinó que la CPL debe ser previa a la adopción definitiva de la norma, informada mediante la provisión de

información clara y culturalmente adecuada, realizada de buena fe y con plazos razonables que respeten las formas propias de deliberación de los pueblos y nacionalidades (Sentencia 20-12-IN/20, 2020).

Respecto de los sujetos de la consulta, los resultados evidencian que la Corte reconoció como titulares del derecho a los pueblos y nacionalidades indígenas y colectivos equiparables reconocidos constitucionalmente. La Corte precisó también que su participación no puede ser sustituida por mecanismos generales de participación ciudadana ni por la representación política ordinaria como lo sustentan Mantilla (2022) y Hernández y Morocho (2024).

En relación con el alcance, se identificó que la Corte adoptó un criterio material, extendiendo la obligación de consultar a todo acto normativo de carácter general, incluidos reglamentos, acuerdos ministeriales y políticas públicas, siempre que estos puedan afectar directa o indirectamente derechos colectivos (Polo, 2022).

La Corte estableció consecuencias jurídicas claras frente a la inobservancia de la CPL, señalando que su omisión o aplicación defectuosa genera vicios de inconstitucionalidad tanto formales como materiales, al vulnerar derechos colectivos y principios estructurales del Estado constitucional.

Con el propósito de exponer de manera ordenada y verificable los criterios jurisprudenciales establecidos por la Corte Constitucional, se procedió a elaborar una ficha de análisis jurisprudencial de la Sentencia N° 20-12-IN/20. Esta herramienta permite sistematizar los elementos centrales de la decisión y facilita la identificación de los hallazgos relevantes para el cumplimiento del objetivo específico relacionado con el análisis de los criterios jurisprudenciales sobre la CPL.

6.1.2.1 Ficha de análisis

El análisis de la Sentencia N° 20-12-IN/20 permitió identificar que la Corte Constitucional consolidó la CPL como un derecho colectivo obligatorio y como un parámetro de constitucionalidad aplicable a todo acto normativo de alcance general. Asimismo, se constató que la Corte estableció estándares mínimos sobre procedimiento, sujetos, alcance y consecuencias jurídicas de la omisión de la consulta, los cuales constituyen criterios vinculantes para los órganos con potestad administrativa.

1. Identificación del caso

Órgano:	Corte Constitucional del Ecuador
Número de sentencia:	20-12-IN/2020
Año	2020
Acción:	Acción pública de inconstitucionalidad
Tipo de norma impugnada:	Acto normativo administrativo de alcance general
Motivación de la demanda:	Emisión de una norma sin realizar la consulta prelegislativa a pueblos y nacionalidades indígenas.

2. Antecedentes

Los accionantes, representantes de diversas organizaciones y comunidades indígenas kichwa, así como de una organización social, interpusieron una acción pública de inconstitucionalidad contra los artículos 1 al 8 del Acuerdo Ministerial N° 080 del Ministerio del Ambiente, expedido en mayo de 2010 y publicado en el Registro oficial en julio del mismo año. La demanda presentada plantea y cuestiona la constitucionalidad de la declaratoria de Bosque protector sobre el territorio conocido por las comunidades como el Triángulo de Cuembí, donde habitan aproximadamente 23 comunidades indígenas. según los accionantes, esta medida habría sido adoptada sin respetar los derechos colectivos de los pueblos y nacionalidades, vulnerando varios preceptos constitucionales relacionados con el derecho a la alimentación, la identidad cultural, la vivienda, el territorio y, de manera especial, lo derechos reconocidos en el artículo 57 de la Constitución, en los numerales 1, 5, 7, 8, 17 y 20.

3. Problema jurídico

¿La emisión de un acto normativo de alcance general sin realizar consulta prelegislativa vulnera el artículo 57-17 de la Constitución y los estándares internacionales sobre participación indígena, constituyendo una causal de inconstitucionalidad formal y material?

4. Normativa relevante

La normativa utilizada por la Corte Constitucional del Ecuador contempla la Constitución del Ecuador y sus artículos Art. 57.17: Derecho a la consulta prelegislativa. Además, hace un análisis sobre los principios de interculturalidad, pluralismo jurídico y participación, que rigen al Ecuador como un Estado plurinacional. Aunado a esto, la Corte también recogió criterios internacionales como el Convenio

169 de la OIT (art. 6) y la Declaración ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Por otro lado, a nivel jurisprudencia, la Corte cita algunos precedentes sobre consulta prelegislativa.

5. Argumentos de la Corte Constitucional

La Corte Constitucional desarrolla un análisis normativo amplio que estuvo orientado a verificar la compatibilidad entre el Acuerdo Ministerial N° 080 con el bloque de constitucionalidad y con los estándares internacionales de derechos colectivos.

Primero, el tribunal se apoya en la Constitución de la República del Ecuador, particularmente en el artículo 57, numerales 7 y 17, que regulan dos modalidades distintas de consulta. Por un lado, la consulta previa, libre e informada vinculada a planes y programas de explotación de recursos no renovables, y, por otro lado, la consulta prelegislativa, exigible antes de la adopción de cualquier medida normativa de carácter general que pueda afectar derechos colectivos.

La corte también precisa el alcance del artículo 57-17 el cual no solo se restringe a las leyes aprobadas por la Asamblea Nacional, sino que se extiende a reglamentos, acuerdos ministeriales y políticas públicas. Esto permite calificar el acuerdo impugnado como una norma sujeta obligatoriamente a consulta.

Segundo, la Corte incorpora al análisis los principios estructurales del Estado constitucional de derechos, como la democracia participativa, la interculturalidad y el pluralismo jurídico. Desde esta perspectiva, la consulta deja de ser entendida como un trámite accesorio y adquiere un carácter sustantivo, por lo que es también un mecanismo de participación diferenciada que garantiza la autodeterminación de los pueblos y nacionalidades.

Posteriormente, el Tribunal cohesiona el texto constitucional con la normativa internacional sobre derechos humanos, sobre todo con el Convenio 169 de la OIT y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. La Corte resalta que estos estándares refuerzan la obligación estatal de consultar antes de adoptar decisiones normativas que incidan en los territorios, las formas de vida o los sistemas de organización propios de los pueblos indígenas.

Finalmente, la Corte confronta el acuerdo impugnado con la legislación sectorial en materia ambiental, por ejemplo, Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre, el Texto Unificado de Legislación Secundaria del Ministerio del

Ambiente (TULSMA) y la Ley de Seguridad Pública y del Estado. El razonamiento de la Corte se construye de manera integral y jerárquica al resalta la importancia de que las normas secundarias deben sujetarse al principio de supremacía constitucional. Además, que este principio se refuerza a través del derecho internacional sobre Derechos Humanos y Derechos de los Pueblos Indígenas.

6. Decisión

La sentencia establece que el acuerdo impugnado y declarado inconstitucional se emitió sin que se hubiera llevado a cabo el proceso de consulta prelegislativa previsto en la Constitución. El Tribunal determina que no se trata de una mera omisión formal del proceso, sino de una violación directa de los derechos colectivos de los pueblos y nacionalidades, como la libre determinación, la participación y el reconocimiento de la diversidad cultural en la toma de decisiones públicas, especialmente cuando se trata de impactos directos en su territorio.

7. Ratio decidendi

La consulta prelegislativa opera como un verdadero parámetro de constitucionalidad dentro del orden jurídico ecuatoriano, en tanto constituye una garantía indispensable para asegurar la participación efectiva de los titulares de derechos colectivos en la formación de normas de alcance general. Su obligatoriedad se extiende no solo a la producción de leyes por parte del órgano legislativo, sino también a la emisión de actos normativos administrativos que puedan generar impactos directos sobre los pueblos y nacionalidades indígenas, afrodescendientes y otros colectivos protegidos. La omisión de este procedimiento determina la inconstitucionalidad formal del acto emitido, al implicar el incumplimiento de una exigencia procedimental esencial prevista en la Constitución.

8. Obiter dicta

La Corte realiza importantes precisiones respecto de la consulta prelegislativa, especialmente al diferenciarla de otros mecanismos participativos previstos en el ordenamiento jurídico. En primer lugar, distingue la consulta prelegislativa dirigida a pueblos y nacionalidades indígenas, afrodescendientes y colectivos equiparables (CPL), de la consulta previa libre e informada prevista en el Convenio 169 de la OIT (CPLI) y de la consulta ambiental dirigida a comunidades potencialmente afectadas por actividades extractivas o proyectos que inciden sobre el entorno. Mientras la CPL se activa frente a la creación o modificación de normas de alcance general que afecten

derechos colectivos, la CPLI se vincula con decisiones administrativas o proyectos específicos que puedan repercutir directamente en territorios o modos de vida ancestrales, y la consulta ambiental responde a un criterio de protección del medio ambiente y de participación ciudadana amplia.

9. Impacto jurídico y político

La resolución refuerza de forma considerable el modelo constitucional basado en la democracia participativa, el pluralismo y la seguridad jurídica, al establecer directrices obligatorias que las entidades de la administración pública deben seguir al promulgar normas que impacten derechos colectivos. Al definir reglas claras y esenciales para llevar a cabo la consulta prelegislativa, este fallo no solo evita la creación de normativas que carezcan de una participación inclusiva y diferenciada, sino que también limita al Estado en el ejercicio unilateral de su poder regulatorio, garantizando que se tomen en cuenta las voces y los intereses de los pueblos y nacionalidades indígenas.

Nota: La ficha de análisis completa se encuentra en anexos

Identificados los criterios jurisprudenciales establecidos por la Corte Constitucional en relación con la CPL. El análisis de resultados se orienta, a continuación, a examinar la forma en la que dichos estándares se han proyectado en la práctica normativa. En este contexto, el siguiente resultado se centra en la eficacia de la CPL como parámetro de constitucionalidad, a partir del estudio de su aplicación en norma y proyectos normativos de alcance general. Esto nos ha permitido constatar la correspondencia entre los estándares jurisprudenciales fijados y su implementación efectiva en el ámbito institucional.

6.1.2.2 Integración al bloque de constitucionalidad y control de convencionalidad

La Sentencia N.º 20-12-IN/20 fundamenta el análisis de la consulta prelegislativa en el artículo 57 numeral 17 de la Constitución de la República del Ecuador y lo articula con el artículo 6 del Convenio 169 de la OIT. La Corte incorpora expresamente este instrumento internacional dentro del parámetro de control utilizado para examinar la validez del acto normativo impugnado.

En la motivación, el Tribunal no limita su examen al texto constitucional, sino que confronta la actuación administrativa con los estándares internacionales sobre derechos de los pueblos indígenas, reconociendo la fuerza vinculante de los tratados internacionales ratificados por el Estado ecuatoriano. En consecuencia, el análisis se realiza considerando tanto la norma constitucional como la obligación internacional de

consultar antes de adoptar medidas normativas susceptibles de afectar derechos colectivos.

La decisión evidencia que el parámetro de constitucionalidad aplicado incluye normas internacionales de derechos humanos, lo que configura una integración normativa propia del bloque de constitucionalidad. La consulta prelegislativa es examinada, por tanto, bajo un marco normativo compuesto por disposiciones constitucionales e internacionales concurrentes.

Asimismo, al verificar la compatibilidad del acto impugnado con el Convenio 169, la Corte ejerce un control de adecuación entre la actuación estatal y las obligaciones convencionales asumidas por el Ecuador. Este examen se realiza dentro del proceso de control abstracto de constitucionalidad, utilizando estándares internacionales como criterio de contraste para determinar la existencia de vicios formales y materiales en la emisión del acto normativo.

6.1.3 Resultado 3: Eficacia práctica de la consulta prelegislativa como parámetro de constitucionalidad

El análisis de la práctica normativa en el Ecuador permitió identificar la forma en que la consulta prelegislativa ha sido aplicada en procesos de elaboración de normas de alcance general. A partir de la revisión de leyes y proyectos normativos, se observó que la activación de este mecanismo no sigue un patrón uniforme, sino que presenta variaciones en cuanto a su realización, alcance y documentación.

Asimismo, el análisis evidenció que la consulta prelegislativa no se incorpora de manera constante como una fase diferenciada dentro de los procedimientos normativos. En varios casos, el proceso de consulta aparece integrado a mecanismos generales de participación ciudadana, sin una delimitación clara que permita distinguir su naturaleza específica como derecho colectivo reconocido constitucionalmente. Esta situación se observó tanto en proyectos de ley como en otros actos normativos de alcance general.

En relación con los actos normativos administrativos, se constató que la aplicación de la consulta prelegislativa es menos frecuente. A pesar de que la jurisprudencia constitucional ha establecido que la obligación de consultar se extiende a reglamentos, acuerdos ministeriales y políticas públicas con efectos generales, en la práctica revisada no se identificaron procedimientos estandarizados para su implementación en este tipo de instrumentos.

Los resultados también muestran que la verificación del cumplimiento de la consulta prelegislativa se ha producido, principalmente, a través de procesos de control constitucional posteriores a la emisión de la norma. En este marco, la observancia de los estándares de consulta ha sido examinada por la Corte Constitucional al conocer acciones públicas de inconstitucionalidad relacionadas con la omisión o aplicación deficiente de este mecanismo.

Tabla 4

Aplicación práctica de la consulta prelegislativa en normas de alcance general

Norma / Proyecto	Año	Tipo de acto normativo	Derechos colectivos potencialmente afectados	Resultado observado
Ley Orgánica de Recursos Hídricos	2014	Ley	Territorio, agua, organización comunitaria	Consulta realizada sin incidencia documentada
Ley Orgánica de Culturas	2016	Ley	Identidad cultural, prácticas ancestrales	Consulta parcial
Ley de Agrobiodiversidad y Semillas	2017	Ley	Saberes ancestrales, soberanía alimentaria	Consulta mencionada sin trazabilidad completa
Proyecto de Ley de Derechos Lingüísticos	2017	Proyecto	Derechos lingüísticos colectivos	Consulta no ejecutada

Los elementos sistematizados en la Tabla 3 permiten identificar patrones observables en la aplicación de la consulta prelegislativa en normas y proyectos de alcance general. En particular, se evidencia una diversidad de prácticas en cuanto a la realización, mención o ausencia de procesos de consulta, así como diferencias en el nivel de documentación disponible sobre su desarrollo. Estos resultados ofrecen una base empírica para examinar, en el apartado de Discusión, la correspondencia entre los estándares constitucionales y jurisprudenciales definidos por la Corte Constitucional y su proyección en la práctica normativa, así como para analizar las implicaciones institucionales de estas formas de aplicación en el marco del modelo de Estado plurinacional e intercultural.

En conjunto, los resultados obtenidos permiten caracterizar el tratamiento jurídico e institucional de la consulta prelegislativa en el ordenamiento ecuatoriano a partir de tres dimensiones complementarias: su fundamento constitucional y convencional, los criterios jurisprudenciales fijados por la Corte Constitucional y su proyección en la práctica normativa. El análisis documental evidenció que la consulta prelegislativa cuenta con un reconocimiento normativo expreso y con estándares jurisprudenciales claramente definidos, los cuales establecen condiciones mínimas sobre su obligatoriedad, alcance, sujetos y consecuencias jurídicas frente a su inobservancia.

De manera paralela, la revisión de normas y proyectos de alcance general permitió identificar cómo estos estándares se han manifestado en la práctica institucional, mostrando una aplicación heterogénea y con distintos niveles de desarrollo procedimental y documental. Estos hallazgos descriptivos constituyen el insumo empírico y normativo necesario para abordar, en el siguiente apartado, un análisis crítico y comparado de la eficacia de la consulta prelegislativa como parámetro de constitucionalidad, contrastando los resultados obtenidos con la doctrina especializada, la jurisprudencia interamericana y el modelo de Estado plurinacional e intercultural previsto en la Constitución.

6.2 DISCUSIÓN

Los resultados evidencian que la consulta prelegislativa (CPL) posee un fundamento constitucional y convencional expreso, anclado en el artículo 57 numeral 17 de la Constitución de la República del Ecuador y reforzado por el artículo 6 del Convenio 169 de la OIT. Sin embargo, el desarrollo jurisprudencial reciente, particularmente la Sentencia N.º 20-12-IN/20, plantea interrogantes relevantes respecto del alcance interpretativo otorgado a dicha disposición.

En términos estrictamente textuales, el artículo 57.17 se refiere a la consulta antes de la adopción de “medidas legislativas” susceptibles de afectar derechos colectivos. No obstante, la Corte extendió su aplicación a actos normativos administrativos de alcance general. Esta ampliación hermenéutica configura una interpretación evolutiva del precepto constitucional. La cuestión central radica en determinar si esta extensión constituye una concreción coherente del modelo plurinacional o si implica una expansión interpretativa que modifica el diseño competencial originalmente previsto por el constituyente.

El contraste con otras decisiones revela matices importantes. En sentencias anteriores como 38-13-IS/19 y 69-16-IN/21, la Corte analizó la consulta principalmente en contextos vinculados a omisiones específicas o conflictos territoriales concretos. En la Sentencia 20-12-IN/20, en cambio, se consolida la CPL como parámetro estructural de validez normativa, desplazando su análisis desde el plano sectorial hacia una dimensión institucional más amplia. Esta evolución jurisprudencial evidencia un tránsito desde un enfoque reactivo hacia uno estructural.

Desde una perspectiva crítica, este desarrollo genera una tensión entre dos principios constitucionales: seguridad jurídica y participación diferenciada. La ampliación del ámbito de aplicación de la CPL incrementa la exigibilidad del estándar, pero también introduce incertidumbre respecto a qué actos administrativos deben considerarse “normativos de alcance general” y qué constituye “afectación directa”. La ausencia de delimitación legislativa precisa mantiene un margen interpretativo amplio que puede impactar la previsibilidad del proceso normativo.

Adicionalmente, el fenómeno de judicialización del diseño institucional de la CPL revela una dinámica particular: ante la ausencia de regulación orgánica integral, la Corte ha definido estándares mínimos sobre procedimiento, sujetos y efectos jurídicos de la

omisión. Esta situación refuerza la función garantista del control constitucional, como advierte Polo (2022), pero también desplaza hacia la jurisdicción constitucional decisiones que originalmente corresponderían al legislador.

El contraste comparado permite dimensionar esta situación. En Colombia, la jurisprudencia constitucional ha consolidado la consulta como requisito de validez legislativa mediante una línea jurisprudencial consistente y prolongada (Cruzado, 2025). En Perú, por el contrario, la aplicación legislativa de la consulta ha sido interpretada de manera más restrictiva (Orcotorio, 2023). Ecuador se ubica en una posición intermedia: cuenta con reconocimiento constitucional expreso, pero su desarrollo procedimental ha dependido principalmente de decisiones judiciales.

Otro elemento relevante es que la eficacia práctica de la CPL se ha manifestado predominantemente a través del control constitucional posterior. Esto implica que su operatividad ha sido correctiva antes que preventiva. Hernández y Morocho (2024) sostienen que la ausencia de reglas procedimentales claras ha trasladado la protección de los derechos colectivos al ámbito contencioso-constitucional. Esta constatación introduce una tensión adicional: la CPL, concebida como mecanismo de participación anticipada, opera con mayor intensidad como instrumento de anulación *ex post*.

En este contexto, la discusión no se reduce a determinar si la CPL existe formalmente, sino a evaluar su función estructural dentro del modelo de Estado plurinacional. La expansión interpretativa del artículo 57.17 fortalece la protección de derechos colectivos, pero simultáneamente incrementa la carga de determinación jurídica sobre los órganos normativos, en ausencia de una regulación legislativa detallada que establezca criterios objetivos de activación.

Un elemento adicional que incide directamente en esta tensión estructural es la regulación existente en la Ley Orgánica de la Función Legislativa, la cual incorpora un capítulo específico sobre la consulta prelegislativa (Capítulo XI.I). Esta regulación desarrolla el procedimiento aplicable dentro del proceso de formación de la ley en la Asamblea Nacional, estableciendo fases, convocatoria y mecanismos de participación dirigidos a pueblos y nacionalidades. No obstante, su ámbito de aplicación se encuentra circunscrito al procedimiento legislativo parlamentario y no contempla expresamente la realización de la consulta frente a medidas administrativas de carácter normativo.

Esta delimitación normativa genera una asimetría respecto del marco constitucional e internacional vigente. El artículo 57 numeral 17 de la Constitución de la República del Ecuador reconoce el derecho a la consulta antes de la adopción de medidas legislativas susceptibles de afectar derechos colectivos, mientras que el artículo 6 del Convenio 169 de la OIT establece la obligación de consultar cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectar directamente a los pueblos interesados. En similar sentido, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas dispone la obligación estatal de consultar antes de adoptar medidas que puedan afectar a los pueblos indígenas.

La regulación contenida en la Ley Orgánica de la Función Legislativa no incorpora de manera expresa esta dimensión administrativa del deber de consulta, ni establece procedimientos aplicables a ministerios u otros órganos con potestad normativa secundaria. En consecuencia, el desarrollo legislativo vigente cubre únicamente una parte del espectro de obligaciones derivadas del bloque de constitucionalidad, dejando sin regulación procedimental específica los actos normativos administrativos de alcance general.

Este escenario explica por qué la extensión del deber de consulta a actos administrativos ha sido consolidada principalmente a través de la jurisprudencia constitucional, en particular en la Sentencia N.º 20-12-IN/20. La intervención jurisdiccional ha permitido armonizar la interpretación del artículo 57.17 con los estándares convencionales, pero al mismo tiempo evidencia la ausencia de una regulación integral que abarque tanto medidas legislativas como administrativas. La consecuencia práctica es la coexistencia de un procedimiento legislativo formalmente regulado y un ámbito administrativo cuya exigibilidad depende, en gran medida, del control constitucional posterior.

Finalmente, la comparación con precedentes nacionales demuestra que la Sentencia 20-12-IN/20 representa un punto de consolidación doctrinal. No obstante, su alcance debe analizarse en relación con futuras decisiones que delimiten con mayor precisión los conceptos de afectación directa, alcance general y consecuencias de la omisión. La estabilidad del estándar dependerá de la coherencia jurisprudencial sostenida y de la eventual intervención legislativa que traduzca estos criterios en reglas procedimentales claras.

En este sentido, futuras investigaciones podrían plantearse las siguientes preguntas; ¿Qué modelos institucionales de consulta legislativa o prelegislativa han sido implementados en otros Estados plurinacionales y cuáles han demostrado más eficacia en la protección de derechos colectivos?; ¿Qué elementos normativos y procedimentales de las experiencias comparadas podrían adaptarse al contexto constitucional ecuatoriano para fortalecer la aplicación de la consulta prelegislativa?

7 CONCLUSIONES

La presente investigación permitió analizar la CPL como un parámetro de constitucionalidad en el ordenamiento jurídico ecuatoriano, a partir del estudio de su fundamento constitucional y convencional, de su desarrollo jurisprudencial y de su eficacia práctica, tomando como eje central la Sentencia No. 20-12-IN/20 de la Corte Constitucional del Ecuador.

A partir del análisis normativo, jurisprudencial y empírico, se concluye que la consulta prelegislativa (CPL) opera como un parámetro estructural de constitucionalidad, cuya inobservancia genera un vicio invalidante cuando exista afectación directa a derechos colectivos reconocidos en el artículo 57 numeral 17 de la Constitución de la República del Ecuador y en el artículo 6 del Convenio 169 de la OIT.

En relación con el primer objetivo específico, se determinó que la CPL posee doble fundamento normativo, constitucional y convencional, e integra el bloque de constitucionalidad. No se trata de un mecanismo político facultativo, sino de una garantía jurídica exigible que condiciona la validez de medidas legislativas y administrativas susceptibles de afectar derechos colectivos.

Respecto del segundo objetivo, el análisis de la Sentencia N.º 20-12-IN/20 permitió identificar reglas jurisprudenciales sistematizadas sobre activación por afectación directa, carácter previo, exigencia de buena fe, delimitación de sujetos titulares y consecuencias jurídicas de la omisión. El aporte teórico de esta investigación consiste en haber estructurado dichos criterios como un modelo normativo compuesto por dimensiones procedimental, subjetiva, material y sancionatoria, lo que permite su aplicación como estándar verificable de control constitucional.

En cuanto al tercer objetivo, se constató que la eficacia práctica de la CPL presenta una brecha entre el estándar jurisprudencial y su implementación institucional. La regulación contenida en el Capítulo XI.I de la Ley Orgánica de la Función Legislativa se limita al procedimiento parlamentario y no desarrolla de manera integral la obligación convencional de consultar también frente a medidas administrativas normativas. Esta fragmentación normativa ha trasladado la operatividad efectiva de la consulta al control constitucional posterior, reduciendo su función preventiva dentro del proceso normativo ordinario.

Desde una valoración final argumentada, puede afirmarse que la Sentencia N.º 20-12-IN/20 consolida la consulta prelegislativa como límite material al ejercicio del poder normativo en el Estado plurinacional. No obstante, la expansión interpretativa del artículo 57.17 hacia actos administrativos exige una armonización legislativa que garantice seguridad jurídica y uniformidad procedimental. Mientras esta regulación integral no exista, la CPL continuará operando principalmente como mecanismo correctivo ex post, antes que como herramienta estructural de deliberación intercultural preventiva.

En consecuencia, la investigación demuestra que la consulta prelegislativa es jurídicamente vinculante y constituye un parámetro de constitucionalidad plenamente integrado al bloque normativo ecuatoriano; sin embargo, su consolidación como garantía efectiva depende de la adecuación legislativa que permita traducir los estándares constitucionales y convencionales en procedimientos institucionales claros, previsibles y uniformes.

8 RECOMENDACIONES

En atención a que la investigación determinó que la consulta prelegislativa (CPL) constituye un parámetro estructural de constitucionalidad con fundamento en el artículo 57 numeral 17 de la Constitución de la República del Ecuador y en el artículo 6 del Convenio 169 de la OIT, se recomienda al legislador la expedición de una Ley Orgánica de Consulta Prelegislativa que desarrolle de manera integral su ámbito de aplicación, fases procedimentales, criterios objetivos de identificación de afectación directa y consecuencias jurídicas frente a su incumplimiento. Esta regulación debe superar la limitación actual contenida en el Capítulo XI.I de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, cuyo alcance se circunscribe al procedimiento parlamentario y no regula expresamente la consulta frente a medidas administrativas normativas, pese a que la Constitución y el estándar convencional reconocen dicha obligación respecto de medidas legislativas y administrativas susceptibles de afectar derechos colectivos.

En relación con la administración pública y los órganos con potestad normativa, se recomienda la adopción de protocolos institucionales obligatorios que incorporen la consulta prelegislativa como requisito previo verificable dentro de los sistemas de control interno y gestión documental. Estos protocolos deben establecer una fase de identificación técnica de afectación directa, una convocatoria formal diferenciada dirigida a los pueblos y nacionalidades potencialmente afectados, una etapa deliberativa estructurada con registro documentado de intervenciones y una certificación final de cumplimiento antes de la expedición del acto normativo. Asimismo, deben diferenciar expresamente la CPL de los mecanismos generales de participación ciudadana, garantizando metodologías culturalmente adecuadas, respeto a los sistemas organizativos propios y observancia de los tiempos de deliberación comunitaria.

En cuanto a la Corte Constitucional, se recomienda la consolidación de criterios jurisprudenciales uniformes que delimiten con mayor precisión el concepto de afectación directa y los parámetros de aplicación de la consulta frente a actos administrativos normativos de alcance general. Asimismo, resulta pertinente fortalecer mecanismos de seguimiento en casos de incumplimiento reiterado, con el fin de asegurar la implementación efectiva de los estándares fijados en la Sentencia N.º 20-12-IN/20 y garantizar coherencia en la línea jurisprudencial.

Finalmente, para futuros procesos de consulta prelegislativa, se proponen lineamientos técnicos mínimos consistentes en: evaluación previa documentada de

posible afectación a derechos colectivos; provisión de información suficiente, clara y culturalmente adecuada; establecimiento de espacios formales de deliberación intercultural con constancia escrita; respuesta institucional motivada respecto de los aportes recibidos; y certificación expresa de cumplimiento antes de la aprobación definitiva del acto normativo. La incorporación sistemática de estos elementos permitiría fortalecer la función preventiva de la consulta y reducir la dependencia del control constitucional posterior como mecanismo principal de corrección.

9 REFERENCIAS

- Ayora, C., Iñiguez, F., Loayza, F., Ramírez, K., Curipoma, I., y Lalvay, A. (2024). La consulta previa, libre e informada en su contexto ecuatoriano: Aplicabilidad y operatividad fallida desde su emisión constitucional. *LATAM Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales y Humanidades*, 5(3), 455–466. <https://doi.org/10.56712/latam.v5i3.2050>
- Burgos, F. (2025). *La libre determinación indígena: Territorio, justicia e identidad* (Primera Ed, Vol. 1). Universidad Externado de Colombia. <https://www.digitaliapublishing.com/a/180211/la-libre-determinacion-indigena--territorio--justicia-e-identidad>
- Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam (Corte Interamericana de Derechos Humanos 2007). Sentencia del 28 de noviembre de 2007 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas) https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_172_esp.pdf
- Caso Pueblo indígena Kichwa de Sarayaku vs Ecuador, No. 245 (Corte Interamericana de Derechos Humanos el 27 de junio de 2012). Fondo y Reparaciones https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_245_esp.pdf
- Condolo, J., y Luzuriaga, E. (2022). El espejismo de la consulta previa, libre e informada en el Ecuador ¿por qué no es vinculante? *Artículos de doctrina, análisis y crítica jurisprudencial*, 7(2), 19–30.
- Constitución de la República del Ecuador. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Registro Oficial 449.
- Cruzado, L. (2025). La consulta previa en Colombia: Un mecanismo de participación y autodeterminación en contextos de desarrollo. *Sapientia Iuris*, 2(2), 121–158.

- Delgado, J. (2025). *Guía de jurisprudencia constitucional: Derecho a ser consultados* (Actualizada a enero de 2025). Corte Constitucional del Ecuador, Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional.
- González, M. (2022). *Falta de aplicación de la consulta pre-legislativa a los pueblos, comunidades y nacionalidades indígenas: Análisis crítico de la inconstitucionalidad de ciertas leyes, vigentes, en el ordenamiento jurídico ecuatoriano en el periodo (2010-2022)* [Tesis de de Grado, Pontificia Universidad Católica del Ecuador].
<https://repositorio.puce.edu.ec/server/api/core/bitstreams/4f7643e4-8e0b-4020-ac3e-63c659ea1678/content>
- Hernández, M., y Morocho, C. (2024). *Consulta pre-legislativa en el ámbito de la sentencia No. 4515/IN/2022* [Tesis de de Grado, Universidad Estatal Península de Santa Elena].
<https://repositorio.upse.edu.ec/server/api/core/bitstreams/64e211b6-c240-4927-9dca-4c3bc42a35d3/content>
- Ilaquiche, R., Alvarado, D., y Narváez, B. (2024). La contribución de la corte constitucional en la garantía de los derechos a la consulta previa y prelegislativa de las comunidades indígenas. *Dilemas contemporáneos: Educación, Política y Valores*, 126(3), 14. <https://doi.org/10.46377/dilemas.v11i3.4247>
- Lanchi, P. (2024). La consulta como mecanismo de participación para la protección de los derechos de pueblos indígenas y de la naturaleza. *Revista de Derecho Directum*, 1(1), 27–42.
- Lima, F. (2021). *Estudio de la consulta ambiental establecida en el artículo 398 de la Constitución de la República del Ecuador en la sentencia 2018-00640 emitida por la Corte Provincial de Justicia de Imbabura: Caso Bosque Protector los*

- Cedros* [Tesis de Grado]. Pontificia Universidad Católica del Ecuador Sede Ibarra.
- L.O.F.L. (2025). *Ley Orgánica de la Función Legislativa*. Registro Oficial Suplemento 642.
- Mantilla, K. (2022). *Consulta previa y prelegislativa en Ecuador* [Tesis de Grado]. Universidad Iberoamericana del Ecuador.
- Navarro, G., Saldaña, M. M., y Maranhão, A. (2022). Derechos indígenas en américa del sur: Cumplimiento de los estándares interamericanos. *Revista Direito e Práx*, 13(1), 580–606.
- OIT. (2014). *Convenio Núm. 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales. Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas- International Labor Organization* (Vol. 29). Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- Orcotorio, R. (2023). La regulación jurídica de la consulta previa en el Perú: Algunos apuntes críticos en torno a la Sentencia 27/2022 y otros pronunciamientos relevantes del Tribunal Constitucional. *LP Derecho, Febrero* (1), 76–89.
- Ovares, C. (2021). El constitucionalismo dialógico, la consulta legislativa previa y el caso de Costa Rica. *Revista Derecho del Estado, mayo-agosto* (49), 215–240.
- Polo, E. (2022). La declaratoria de inconstitucionalidad de normas por conexidad en Ecuador. *Foro: Revista de Derecho*, 38, 53–73.
<https://doi.org/10.32719/26312484.2022.38.3>
- Sentencia 20-12-IN/20. (2020). *Consulta prelegislativa de actos normativos de autoridades administrativas que afecten derechos de los Pueblos Indígenas*. Corte Constitucional del Ecuador.
http://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcNBlD

GE6J3RyYW1pdGUnLCB1dWlkOic2MTA4MTNhYy11MTgxLTQ3YWEtOGJ
mYS0wYzc4ZWI1YzBlZmQucGRmJ30=

Villagómez, B., Calle, R., y Garrido, V. (2022). Obligatoriedad de la consulta prelegislativa (Art.57.17 de la Constitución) por parte de todas las autoridades públicas con potestad normativa o administrativa. *Boletín Constitucional*, 1(4).