



PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR

FACULTAD DE DERECHO Y SOCIEDAD

ESCUELA DE DERECHO

**TRABAJO DE INTEGRACIÓN CURRICULAR PREVIO A LA OBTENCIÓN
DEL TÍTULO DE ABOGADO**

**LA CONSULTA PREVIA, LIBRE E INFORMADA EN ECUADOR: ESTUDIO
DEL PROYECTO MINERO LA PLATA EN LA PARROQUIA DE PALO
QUEMADO**

AUTOR: PABLO AVIV CABRERA FIERRO

DIRECTOR: Mgtr. José Valenzuela Rosero

QUITO, FEBRERO 2026

RESUMEN

La presente investigación tiene como objetivo examinar si el Estado ecuatoriano debió garantizar y aplicar la consulta previa, libre e informada en el caso de Palo Quemado; y, evaluar si las decisiones judiciales que resolvieron la controversia garantizan el cumplimiento del principio de interculturalidad. Para cumplir con el objetivo se utilizaron los métodos deductivo, analítico, histórico y sintético, con el soporte de la técnica documental y de entrevistas a expertos en la temática. El principal resultado obtenido demuestra que en el caso de Palo Quemado no se debió garantizar la consulta previa, libre e informada debido a que en la zona de influencia directa del proyecto extractivo La Plata código 2001.1 no se encuentran comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas; y; las decisiones judiciales sí dan cumplimiento a los parámetros de interculturalidad establecidos por la Corte Constitucional.

PALABRAS CLAVES:

Consulta, previa libre e informada, derecho colectivo, interculturalidad, territorio, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas.

ABSTRACT

The purpose of this research is to examine whether the Ecuadorian State should have guaranteed and applied free, prior, and informed consultation in the Palo Quemado case, and to evaluate whether the judicial decisions that resolved the controversy guarantee compliance with the principle of interculturality. To achieve this objective, deductive, analytical, historical, and synthetic methods were used, supported by documentary research and interviews with experts on the subject. The main finding shows that in the case of Palo Quemado, prior, free and informed consultation did not have to be guaranteed because there are no indigenous communities, peoples or nationalities in the area directly affected by the La Plata extractive project, code 2001.1; and judicial decisions do comply with the parameters of interculturality established by the Constitutional Court.

KEYWORDS:

Free, prior, and informed consultation, collective rights, interculturality, territory, communities, indigenous peoples, and nationalities.

ÍNDICE

RESUMEN	II
PALABRAS CLAVES:	II
ABSTRACT.....	III
KEYWORDS:.....	III
Introducción	6
1.1. Interculturalidad y los derechos colectivos de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas	8
1.1.1 Interculturalidad	8
1.1.1.1. Evolución del principio de interculturalidad en el constitucionalismo moderno.....	10
1.1.1.4. Interpretación intercultural	11
1.1.1.5. Reparación integral intercultural	13
1.1.1.6. Derechos colectivos de comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas	14
1.1.2.1. Normativa.....	16
1.1.2.2. Derecho de autodeterminación	18
1.1.2.3. Derecho a su territorio	21
1.2. Derechos a la Consulta previa, libre e informada	22
1.2.1. Dificultades legales en su aplicación.	27
Sección II. Estudio de caso: Palo Quemado	29
2.1. Fundamentos fácticos del caso	29
2.1.1 Ubicación geográfica del proyecto minero “La Plata”	29
2.1.2 Relación de la empresa “Compañía Minera La Plata S.A” con el Estado ecuatoriano	30
2.1.3. Oposición a la explotación minera	31
2.1.5. Sobre el decreto ejecutivo 754 y su aplicación en el caso respectivo	33
2.1.6. Sobre la garantía del derecho a la Consulta previa, libre e informada en el caso.	35
2.2. Valoración de la sentencia de primera instancia No. 05334-2024-00069	36
2.2.1. Consulta Previa Libre e Informada.....	36
2.2.1.2. Consulta Ambiental	38
2.2.2. Interculturalidad	42
2.2.2 Valoración de la sentencia de segunda instancia No. 05334-2024-00069	42
2.2.2.1. Consulta Previa Libre e Informada.....	42
2.2.2.2. Consulta ambiental	43
2.2.2.3. Interculturalidad	44
Conclusiones	45
Recomendaciones.....	48

Referencias:.....49

Introducción

Tema: La consulta previa, libre e Informada en Ecuador: Caso Palo Quemado.

La consulta previa, libre e informada es un derecho colectivo que garantiza la participación de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas previo a la ejecución de un proyecto, plan o programa de explotación de recursos naturales en sus territorios.

En el presente trabajo se examinará si el Estado ecuatoriano debió garantizar y aplicar la consulta previa, libre e informada en el caso de Palo Quemado, en mérito de las deficiencias en la comprensión y operativización del mencionado derecho, por parte de los servidores estatales en casos concretos.

Al ser el Ecuador un país megadiverso que necesita la explotación de recursos naturales para obtener una fuente sustancial de ingresos, el estudio del mencionado derecho colectivo podrá servir de soporte teórico para brindar posibles soluciones en su aplicación práctica.

La problemática del estudio nace al momento en que el Estado ecuatoriano, concretamente el Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica (MAATE) no consideró en su proceso de consulta ambiental a los recintos interculturales de Palo Quemado, atentando, de esta forma, sus derechos colectivos. A consecuencia de esto, el alcalde del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Sigchos presentó una Acción de Protección con medidas cautelares en contra del Estado y sus ministerios, a la que se sumaron diversas personas que se consideraban afectadas por la falta de consulta previa, libre e informada y consulta ambiental; este caso fue resuelto en primera instancia y segunda instancia, las cuales serán el principal objeto de este estudio.

Teniendo en cuenta esta problemática se generan las siguientes preguntas: ¿El Estado ecuatoriano debió garantizar los derechos colectivos de los habitantes de los recintos interculturales en el Caso de Palo Quemado, a través de la realización de la consulta previa, libre e informada?; y, ¿las decisiones judiciales que resolvieron la controversia garantizan el cumplimiento del principio de interculturalidad?

En este trabajo de investigación se utilizarán los métodos deductivo, analítico, histórico y sintético, con el soporte de la técnica documental y de entrevistas a expertos en la temática.

La investigación comprenderá dos secciones, la primera dirigida a contextualizar el derecho a la consulta previa, libre e informada, la interculturalidad, y los derechos colectivos de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, a partir de su origen en el ordenamiento jurídico ecuatoriano, por medio de doctrina, instrumentos internacionales y jurisprudencia nacional e internacional. Y, la segunda orientada concretamente en la revisión y evaluación del caso de Palo Quemado en relación con la obligatoriedad de garantizar la consulta previa, libre e informada a las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas; y, si las decisiones judiciales de primera y segunda instancia se apegan a los parámetros de interculturalidad establecidos por la Corte Constitucional.

Sección I: Los derechos colectivos de comunidades pueblos y nacionalidades indígenas

1.1. Interculturalidad y los derechos colectivos de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas

1.1.1 Interculturalidad

La idiosincrasia colonialista ha causado que las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas sean históricamente segregadas y discriminadas teniendo que renunciar a su autodeterminación para que sean aceptados por la sociedad, en palabras de Morales (comunicación personal, 12 de junio de 2025):

[...] no es solamente que han sido grupos que históricamente han sido objeto de explotación, y o de exclusión, sino que también su misma identidad, sus mismas formas colectivas de ser, o sea, sus formas culturales, también han sido históricamente como degradadas, mal vistas, vistas como inferiores, incluso muchas veces perseguidas, anuladas, dependiendo del contexto histórico.

No obstante, la resistencia y lucha del movimiento indígena ha logrado que hoy en día se reivindicquen sus derechos resultando en la incorporación de la interculturalidad como figura que busca el reconocimiento de varias comunidades indígenas y su interconexión con el resto de la sociedad (Baltazar, 2009). Según González (2002) la interculturalidad consiste en la “coexistencia en el Estado de las diversas culturas con espacio jurídicos y políticos suficientes para que todas mantengan sus peculiaridades e identidades sin que, en las tradicionalmente dominadas, continúe una situación de desventaja con relación a la blanco-mestiza” (p.21). Asimismo, Valle (comunicación personal, 13 de junio de 2025) indica que la interculturalidad:

Es un llamado a las culturas que comparten un territorio en común tengan la posibilidad de conectarse, tengan la posibilidad de dialogar, e inclusive tengan la posibilidad de crear ciertas coordinaciones, o quizás hasta ciertos sincretismos culturales.

La Corte Constitucional en la sentencia No. 134-13-EP (2022), en su párrafo 33 ha definido a la interculturalidad bajo los siguientes términos:

La interculturalidad reconoce el entramado de relaciones que tiene lugar entre las diversas culturas y propicia su convivencia sobre la base de la igualdad sin descaracterizar los elementos que configuran su identidad. En tanto que, la plurinacionalidad reconoce, respeta y articula las diversas formas de organización social, políticas, jurídicas que deben coexistir, sin jerarquización, bajo un proyecto político común que es el Estado constitucional.

Se puede enfatizar que esta figura no solo tiene como objetivo el reconocimiento de diversas comunidades, sino que pretende incluir a las comunidades culturales a tener un intercambio de conocimientos, tradiciones y mantener un diálogo constante. De este modo, se coincide con el criterio de Morales (comunicación personal, 12 de junio de 2025) que manifiesta “la idea de la interculturalidad es que tiene que ver con diálogos, relaciones y procesos de crítica, de autocrítica, respecto de cómo se vinculan entre ellas las distintas culturas”. La importancia de la interculturalidad, en palabras de Sánchez (2003) radica en que es el camino no conflictivo y adecuado para garantizar los derechos colectivos de las diversas comunidades indígenas.

Lamentablemente, en la práctica de la mencionada figura existen dos problemas, según Morales (comunicación personal, 12 de junio de 2025) la primera “el ritualismo es cuando existen estas normas o estas políticas a nivel institucional que las personas se ven obligadas a cumplir, pero las cumplen solamente de manera ritual, o sea, solamente porque hay que cumplirlas” y, la segunda, el exotismo entendido como la admiración y reconocimiento de diversas culturas, pero “no se establece una relación real con esas sociedades y con esas culturas que forman parte de nuestra misma sociedad, entonces ahí aparece como si fuera algo ajeno, como si estuviéramos viendo algo que ya no existe”.

En otras palabras, con el primer punto se cumpliría el objetivo de reconocimiento de las comunidades, no obstante, no se aplicaría por una concepción igualitaria que la sociedad desea aplicar voluntariamente, sino que se cumpliría por mandato legal. En relación con el segundo punto, con el exotismo se invisibilizaría a las comunidades debido a que, si bien existen en la sociedad, no son consideradas como parte de ella.

1.1.1.1. Evolución del principio de interculturalidad en el constitucionalismo moderno

En el Ecuador la interculturalidad se incorporó a partir de la Constitución Política de la República del Ecuador de 1998, a través de su artículo 1:

El Ecuador es un estado social de derecho, soberano, unitario, independiente, democrático, pluricultural y multiétnico. Su gobierno es republicano, presidencial, electivo, representativo, responsable, alternativo, participativo y de administración descentralizada. La soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es la base de la autoridad, que ejerce a través de los órganos del poder público y de los medios democráticos previstos en esta Constitución. El Estado respeta y estimula el desarrollo de todas las lenguas de los ecuatorianos. El castellano es el idioma oficial. El quechua, el shuar y los demás idiomas ancestrales son de uso oficial para los pueblos indígenas, en los términos que fija la ley. (CRE, 1998)

En esa misma línea, el artículo 97, numeral 12 dispone que “todos los ciudadanos tendrán los siguientes deberes y responsabilidades, sin perjuicio de otros previstos en esta Constitución y la ley: 12. Propugnar la unidad en la diversidad, y la relación intercultural”. Es decir, formalmente con esta Constitución la estructura del estado empezó a cambiar a favor de los derechos colectivos de los pueblos indígenas, empezando con: a) Incorporación de reconocimiento de lenguas ancestrales; b) Implementación sistema intercultural bilingüe en la educación; c) La propiedad de este colectivo es imprescriptible, inembargable, inalienables e indivisibles a menos que el Estado declare su utilidad pública; d) Reconocimiento de la justicia indígena y reconocimiento de jueces de paz; e) Reconocimiento al derecho a participar de los recursos renovables que se encuentre en sus territorios; y, f) Reconocimiento de su autodeterminación (Mantilla, 2014).

Con la Constitución de la República del Ecuador de 2008 se logró ampliar dichos derechos colectivos volviéndose más prácticos en la vida diaria y evidenciándose de manera clara la incorporación conceptual de la interculturalidad en su artículo 1 que en el primer inciso establece “el Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada” (CRE, 2008). De la lectura se puede inferir que se aplican los mismos derechos de la anterior Constitución, siendo las novedades las siguientes:

1. Amplifica el derecho a la educación otorgándoles la facultad de libertad de cátedra y el derecho de las personas de aprender en su propia lengua y ámbito cultural, además

fortalece el sistema de educación intercultural bilingüe, desde temprana edad hasta el nivel superior de educación.

2. Se reconoce la comunicación intercultural entre individuos o colectivos, adicionalmente, el idioma oficial de la relación intercultural son el shuar y el kichwa. Además, los idiomas ancestrales son de uso oficial para las comunidades indígenas en las zonas en las que residen.
3. Se reconoce su autodeterminación en el ámbito jurídico, político y cultural en sus territorios, por ejemplo, la facultad de los pueblos ancestrales en constituir circunscripciones territoriales para la conservación de su cultura.
4. Se reconoce expresamente el derecho a la consulta previa, libre e informada, en proyectos, programas, planes de aprovechamiento de los recursos no renovables que se encuentren en sus territorios y que les pueda afectar positiva o negativamente.
5. Incorporación del concepto ideológico del *sumak kawsay*, fortaleciendo el carácter intercultural del Estado ecuatoriano.

La Constitución de 1998 sentó las bases para la reivindicación de los derechos colectivos de las comunidades indígenas tomando en cuenta la interculturalidad como camino sosegado para garantizar los derechos colectivos de las comunidades, pueblos y nacionalidad indígenas, sin embargo, no fue suficiente para satisfacer sus necesidades sociales. Por lo tanto, en la Constitución del 2008 a través de la implementación del *sumak kawsay* como principio rector, se incorporaron derechos específicos, como los derechos a la naturaleza, y el derecho a la consulta previa, libre e informada cuando un proyecto, programa, plan estatal pueda generar afectaciones en un territorio perteneciente a una comunidad indígena.

1.1.1.4. Interpretación intercultural

El estado ecuatoriano intercultural y plurinacional tiene la obligación constitucional de mantener un diálogo horizontal y amigable con las comunidades indígenas a fin de garantizar el derecho a no ser discriminados, el mencionado diálogo forma parte de la interpretación intercultural que debe ser aplicada en todos los ámbitos existentes. En ese sentido, la Corte Constitucional en la sentencia No. 112-14-JH (2022), párrafo 37 establece los parámetros para que se produzca un diálogo intercultural efectivo, en los siguientes términos:

1. “Es siempre de doble vía” la comunicación deber bilateral sin que se imponga algo.
2. “Debe ser respetuoso de la autonomía indígena” este segundo punto se refiere a que se debe respetar las formas de autogobierno en su sentido político, cultural y jurídico.
3. “Debe ser no solamente respetuoso sino además sensible a las diferencias culturales” es decir, se debe actuar acorde lo mandado por la Constitución y a los instrumentos internacionales en derechos humanos.
4. “Debe contribuir a una adecuada coordinación entre los sistemas de derecho propios de los pueblos indígenas y el derecho estatal” se deben considerar elementos sustanciales que permitan una preservación de sus costumbres, no sólo elementos aislados para disminuir relevancia al sistema jurídico indígena.
5. “Debe estar abierto a gestar medidas innovadoras”, en caso de que sea necesario realizar adaptación a las figuras jurídicas originales que puedan dar como resultado “híbridos jurídicos” que garanticen una interpretación cultural efectiva (C.C., 2022).

En esta misma sentencia, la Corte Constitucional en el párrafo 41 define a la interpretación cultural como “un proceso de determinación de significados de disposiciones normativas, así como de costumbres y hechos con relevancia jurídica, definidos a partir del diálogo entre culturas diversas, en condiciones de igualdad” De este modo, el artículo 344 del Código Orgánico de la Función Judicial en sus literales “b” y “e” dispone la aplicación de la interpretación intercultural en condiciones de igualdad:

b) La autoridad tomará las medidas necesarias para garantizar la comprensión de las normas, procedimientos, y consecuencias jurídicas de lo decidido en el proceso en el que intervengan personas y colectividades indígenas. Por lo tanto, dispondrán, entre otras medidas, la intervención procesal de traductores, peritos antropólogos y especialistas en derecho indígena.

e) En el caso de la comparecencia de personas o colectividades indígenas, al momento de su actuación y decisión judiciales, interpretarán interculturalmente los derechos controvertidos en el litigio. En consecuencia, se procurará tomar elementos culturales relacionados con las costumbres, prácticas ancestrales, normas, procedimientos del derecho propio de los pueblos, nacionalidades, comunas y comunidades indígenas, con el fin de aplicar los derechos establecidos en la Constitución y los instrumentos internacionales. (COFJ, 2009)

Es decir, la interpretación cultural es una herramienta de uso obligatorio para los administradores de justicia y se lleva a cabo por medio de un diálogo amigable, respetuoso y claro con una comunidad indígena a fin de salvaguardar sus derechos colectivos en resonancia con el derecho a la igualdad.

En ese sentido, los mecanismos probatorios por los cuales se puede garantizar una interpretación cultural, según la Corte Constitucional en la sentencia ya mencionada, son las experticias en las áreas de antropología, sociología, visitas directas en el lugar en el cual se produjo la violación de derechos, comunicación con autoridades, además, en casos en los cuales el idioma sea un obstáculo, se deberá designar a un perito traductor, sin perjuicio de

que el juzgador determine otras medidas para entender la cultura de esa comunidad indígena, enfatizando que no se deben realizar por el cumplimiento de una mera formalidad, sino que es imperioso que el juzgador evidencie la búsqueda de mecanismos para comprender la cultura en todos sus ámbitos.

1.1.1.5. Reparación integral intercultural

Las medidas de reparación son el mecanismo idóneo para remediar perjuicios sufridos a consecuencia de una vulneración de derechos, no obstante, en relación con la interculturalidad nace la siguiente pregunta: ¿En casos en los cuales los perjudicados son comunidades indígenas, son suficientes las medidas de reparación integral tradicionales?

Una respuesta requiere comprender que la reparación se materializa a partir de la declaratoria de una vulneración a un derecho constitucional, en ese sentido, la reparación integral según Ron (2015) es remediar y restablecer el derecho damnificado a su estado anterior, es decir, antes de que se produjeran los daños, puesto que la reparación integral no se enfoca solo en un nivel económico, sino que se considera las demás dimensiones perjudicadas. En ese orden de ideas, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC) en su artículo 18 establece las formas de reparación del derecho en los siguientes términos:

[...] la restitución del derecho, la compensación económica o patrimonial, la rehabilitación, la satisfacción, las garantías de que el hecho no se repita, la obligación de remitir a la autoridad competente para investigar y sancionar, las medidas de reconocimiento, las disculpas públicas, la prestación de servicios públicos, la atención de salud. (Énfasis añadido) (LOGJCC,2009).

En suma, Ron (2015) indica que, los administradores de justicia deben establecer las formas de reparación integral idóneas que sean consonantes con los perjuicios causados. Es decir, en los casos en los que los perjudicados sean comunidades indígenas se deberá aplicar la interpretación cultural para fijar la forma más compatible de reparación integral que se apegue a la concepción ideológica de la comunidad sobre el derecho menoscabado.

Asimismo, Ron (2015) indica que las medidas de reparación que se han dictado en fallos en los cuales los perjudicados son el colectivo indígena, dependen de la violación del derecho colectivo, por ejemplo, en casos en los que se violente su derecho a la consulta previa, libre e informada, la comunidad pretendería obtener medidas de no repetición con el

propósito de que se creen medidas legislativas o de otra índole que garanticen la aplicación de este derecho, en otros casos, dependiendo del derecho vulnerado, se pueden aplicar las diferentes formas de reparación. Además, se debe enfatizar que las medidas de reparación no son excluyentes, es decir, si se dispone la medida de restitución también se puede disponer en complemento la compensación económica, sin que una invalide a la otra.

En conclusión, las medidas de reparación integral son suficientes para remediar los perjuicios causados a un pueblo o nacionalidad indígena siempre que se realice un análisis intercultural con el que se comprenda la cosmovisión e importancia de ese derecho violentado. En otras palabras, se debe tener un entendimiento cultural para dictaminar las medidas reparatorias adecuadas y compatibles con la idiosincrasia de la comunidad indígena afectada.

1.1.1.6 Derechos colectivos de comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas

La reivindicación de los derechos indígenas en el Ecuador inicia desde la Constitución de 1998, en la cual se implementaron por primera vez derechos específicos de colectividades sociales que fueron invisibilizadas históricamente, como el caso de los pueblos indígenas (Baltazar, 2009).

En la Constitución del 2008, se reafirmaron los derechos colectivos de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas. Un gran avance fue la implementación de la plurinacionalidad que, en palabras de Baltazar (2009), es un concepto que unifica a la sociedad para tener la oportunidad de vivir en un Estado de derecho que alcance el *sumak kawsay* o buen vivir, entendido dogmáticamente como un derecho fundamental que permite la inclusión social y busca eliminar la segregación de las comunidades indígenas (Baltazar, 2009).

Partiendo de esa idea, la plurinacionalidad no busca dismantelar al Estado en diferentes regímenes, sino que se encarga de reconocer la coexistencia de varias nacionalidades indígenas, es decir, se garantiza sus derechos colectivos, en concreto, el de autodeterminarse como pueblo indígena.

Este fenómeno integrador de derechos colectivos, según Narváez (2013), es conocido como “el nuevo constitucionalismo multicultural y que refleja el fortalecimiento de los

pueblos como sujetos políticos, en un entorno de tensiones por el reconocimiento y la defensa de lo propio” (p. 276). Es decir, con ese nuevo pensamiento se busca reformar la estructuras políticas y jurídicas que se han sustentado desde una posición dominante que históricamente ha generado desigualdades para convertirlas en estructuras inclusivas que se funden en el respeto e inclusión social. Adicionalmente, refleja la necesidad de reconocimiento estatal de los pueblos indígenas para equilibrar su situación social con la mayoría dominante.

Según el Estudio Martínez Cobo de las Naciones Unidas (1989) las comunidades, pueblos y naciones indígenas son las que mantienen una prolongación histórica de las colectividades anteriores a la conquista que lograron desarrollarse en su territorio, pero que ahora son parte de sectores no dominantes y que tienen el objetivo de preservar, continuar y transmitir a nuevas generaciones su identidad cultural, en conjunto con sus territorios, instituciones sociales y sistema jurídico. La definición práctica que expresa el mencionado autor demuestra que, los pueblos indígenas no quieren adoptar la cultura occidental y abandonar la suya, sino que buscan conservar sus tradiciones y transmitirlas a las siguientes generaciones. En tal virtud, el estado debe garantizar y proteger cada una de estas colectividades sociales por medio del correcto ejercicio de sus derechos colectivos.

En esa misma línea, según Grijalva (2009) los derechos colectivos forman parte de los derechos de tercera generación, los cuales tienen como titulares no a un solo individuo, sino a determinados grupos de seres humanos que son identificables ante la sociedad. Este mismo autor establece que “los derechos no han nacido a la vida social cuando se los declara formalmente sino cuando la sociedad organizada los ha conocido y reclamado vigorosamente” (p.25). Esto permite reflexionar que, si bien los derechos colectivos de los pueblos indígenas están positivados en una norma constitucional, no se encuentran asimilados en la idiosincrasia de las personas.

En relación con esta misma idea, Calvache (2024) hace mención sobre el camino que han tenido que recorrer las comunidades indígenas, indicando que ha sido un trayecto conflictivo y ardua la reivindicación de sus derechos, hasta que, con la Constitución del 2008, se los ha logrado. Sin embargo, su lucha aún no termina debido a que podrían surgir sectores políticos que intenten criminalizar ese avance por los conflictos de intereses que existen, concretamente en la explotación de recursos naturales en territorio de estos colectivos.

La Constitución de la República del Ecuador (CRE) en su artículo 57, entre los numerales 1 al 21, reconoce los derechos colectivos de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas. Se revisarán, ahora, los más relevantes y que mantienen relación con la presente investigación:

1. Mantener, desarrollar y fortalecer libremente su identidad, sentido de pertenencia, tradiciones ancestrales y formas de organización social
4. Conservar la propiedad imprescriptible de sus tierras comunitarias, que serán inalienables, inembargables e indivisibles. Estas tierras estarán exentas del pago de tasas e impuestos.
6. Participar en el uso, usufructo, administración y conservación de los recursos naturales renovables que se hallen en sus tierras.
7. La consulta previa, libre e informada, dentro de un plazo razonable, sobre planes y programas de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables que se encuentren en sus tierras y que puedan afectarles ambiental o culturalmente; participar en los beneficios que esos proyectos reporten y recibir indemnizaciones por los perjuicios sociales, culturales y ambientales que les causen. La consulta que deban realizar las autoridades competentes será obligatoria y oportuna. Si no se obtuviese el consentimiento de la comunidad consultada, se procederá conforme a la Constitución y la ley.
15. Construir y mantener organizaciones que los representen, en el marco del respeto al pluralismo y a la diversidad cultural, política y organizativa. El Estado reconocerá y promoverá todas sus formas de expresión y organización.
16. Participar mediante sus representantes en los organismos oficiales que determine la ley, en la definición de las políticas públicas que les conciernan, así como en el diseño y decisión de sus prioridades en los planes y proyectos del Estado.
17. Ser consultados antes de la adopción de una medida legislativa que pueda afectar cualquiera de sus derechos colectivos.
20. La limitación de las actividades militares en sus territorios, de acuerdo con la ley (CRE, 2008).

1.1.2.1. Normativa

Los instrumentos internacionales han sido primigeniamente los medios efectivos por los cuales los pueblos indígenas han exigido la protección de sus derechos, en virtud de que,

históricamente, han sido quienes han sufrido todo tipo de discriminación, la misma que se ha materializado por medio de tratos desiguales como la exclusión, segregación y la invisibilización de cada individuo frente a la sociedad, por el simple hecho de que sus pensamientos o tradiciones son diferentes a los de la población mayoritaria.

Según las directrices sobre las cuestiones relativas a los pueblos indígenas, estas comunidades “tienen culturas y cosmovisiones distintas y únicas, y sus necesidades actuales y aspiraciones para el futuro pueden diferir de aquellas de la población dominante” (ACNUR, 2008, p. 9). Las diferencias culturales entre los colectivos que residen en el Ecuador lo convierten en un país con una riqueza cultural que, al tener una red de múltiples culturas interrelacionadas se obtiene un bagaje de conocimientos y pensamientos distintos a los de la cotidianidad.

Ahora bien, las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas buscan constantemente la reivindicación a fin de que se garanticen con plenitud sus derechos específicos tales como: a) la autodeterminación, b) la conexión con su territorio, c) la organización política, d) la educación intercultural; y, e) la participación en la toma de decisiones estatales (Directrices sobre las cuestiones relativas a los pueblos indígenas, ACNUR, 2008).

El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo de 1989 (OIT) surge como pilar fundamental en el tratamiento de los derechos colectivos de estas comunidades. Este convenio determina que “los pueblos indígenas y tribales en América Latina presentan, hoy en día, los peores indicadores socioeconómicos y laborales, y la discriminación por origen étnico o racial agrava las brechas de ingreso de manera radical” (1989, p.7). Es decir, desde 1989 ya se tenía concebido por parte de los organismos internacionales que los pueblos indígenas son el sector de la población que sufre mayor discriminación por parte de un colectivo dominante.

El instrumento internacional antes mencionado (1989), establece también que “los estándares mínimos de respeto a los derechos de los pueblos indígenas, entre los que se incluyen la propiedad de sus tierras, los recursos naturales de sus territorios, la preservación de sus conocimientos tradicionales, la autodeterminación y la consulta previa ” (p. 10).

En otras palabras, el Convenio No. 169 de la OIT fija los límites que se deben respetar para que se garanticen los derechos de este colectivo, convirtiéndose de este modo, en la piedra angular para la generación de políticas públicas por parte de los Estados con el objetivo de que se garantice la participación y consulta de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas en los proyectos estatales cuando los mismos podrían generar efectos positivos o negativos en su territorio.

Consecuentemente, en el año 2007 la Asamblea General de la ONU marcó un precedente mundial sobre los derechos de estas comunidades: la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, fortaleciendo así los principios y objetivos contemplados en el Convenio 169 de la OIT estableciendo que “los indígenas tienen sin discriminación todos los derechos humanos reconocidos en el derecho internacional, y que los pueblos indígenas poseen derechos colectivos que son indispensables para su existencia, bienestar y desarrollo integral como pueblos” (2007).

Una vez más, por medio del mencionado instrumento internacional, se aprecia el tinte revolucionario en el avance de los derechos, en el cual se manifiesta la lucha para erradicar la discriminación hacia estas colectividades indígenas, las que, al estar en una situación de desventaja social, necesitan de derechos específicos, categorizados jurídicamente como derechos colectivos para tener un desarrollo integral.

1.1.2.2. Derecho de autodeterminación

El derecho de autodeterminación de las comunidades indígenas se encuentra contemplado en instrumentos internacionales como en el Convenio 169 de la OIT en su artículo tercero en el cual manifiesta que “los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación. En virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural” (Convenio 169 de la OIT, 1989, p. 93). Paralelamente, la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas reafirma lo dicho por el Convenio 169 de la OIT, en su artículo número 4, en el cual se enfatiza que este derecho colectivo se encuentra estrechamente relacionado con sus derechos de libertad, los cuales, al estar plenamente reconocidos por la autoridad estatal les brinda a estas comunidades la autonomía suficiente para que puedan manejar políticas locales y su participación en asuntos estatales.

Es menester indicar que, si no se considera la libre determinación de los pueblos indígenas, sin lugar a duda, se atentaría contra sus derechos colectivos ya que, no podrían practicar ni transmitir el desarrollo ideológico, cultural y espiritual de cada colectivo indígena.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH, 2009) indica que el Convenio 169 de la OIT resulta ser una herramienta eficaz para salvaguardar los derechos colectivos de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas. Además, la CIDH (2009) desarrolla someramente el derecho a la autodeterminación en su informe sobre los derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales en el cual se determina que el Estado debe reconocer “las aspiraciones de los pueblos indígenas a controlar sus propias instituciones, formas de vida y desarrollo económico dentro del marco de los Estados en que viven” (p.72). Es decir, el derecho a la autodeterminación constituye el reconocimiento individual y colectivo de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas sin categorizarlos como no aptos para decidir.

Corolario a lo anterior la Constitución de la República del Ecuador en su artículo 57, numeral 1, establece que el estado ecuatoriano reconoce y garantizará el siguiente derecho colectivo “Mantener, desarrollar y fortalecer libremente su identidad, sentido de pertenencia, tradiciones ancestrales y formas de organización social” (CRE, 2008).

Si bien textualmente en la Carta Magna no se establece la “autodeterminación” al realizar una lectura completa se entiende claramente que se desarrolla ese derecho, demostrando que el estado ecuatoriano no dejará desamparado a este colectivo social que ha sido discriminado históricamente por los procesos de colonización.

A partir de lo expuesto, surge la siguiente pregunta: ¿Solo con que una comunidad se autodetermine como pueblo indígena ya lo convierte en uno?

Al respecto, la Guía sobre el Convenio No. 169 de la OIT (2009) indica que para la identificación de una comunidad, pueblo o nacionalidad indígena es necesario que concurren dos elementos:

- 1) Elemento subjetivo: La autodeterminación del colectivo como un pueblo indígena.

En la parte primera sobre política general, en el artículo 1, numeral 2 del Convenio 169 de la OIT se establece que este elemento es crucial para que sean considerados como comunidad indígena, bajo los siguientes términos:

Artículo 1. 1. El presente convenio se aplica: [...] **2. La conciencia de su identidad indígena o tribal deberá considerarse como un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones del presente convenio.**” (Énfasis añadido) (OIT, 1989, 20)

Adicionalmente la Corte Constitucional del Ecuador, en su sentencia No. 1779-18-EP/21 en el párrafo No. 50 indica que el Estado debe garantizar “el derecho a la autodeterminación, tiene la obligación de reconocer las formas en que las comunidades, pueblos y nacionalidades hayan autodefinido su identidad, así como su forma de organización, gobierno y demás elementos que las caracterizan” (C.C.,2021).

En este mismo fallo (2021) la Corte considera que el ejercicio de estos derechos colectivos no es originado por el Estado ni necesita de su reconocimiento para su aplicación. Esta postura puede resultar idealista y poco práctica debido a que, sin el reconocimiento como pueblos indígenas el mismo aparataje estatal no les permitiría ejercer sus derechos colectivos, perjudicando, una vez más, a comunidades que se encuentran dominadas por una comunidad mayoritaria.

2) Elemento objetivo: la Guía sobre el Convenio No. 169 de la OIT establece los elementos objetivos:

1. Continuidad histórica: “son sociedades anteriores a la conquista o la colonización”.
2. Conexión territorial: “sus ancestros habitaban el país o la región”.
3. Las instituciones sociales, económicas, culturales y políticas distintivas y específicas conservadas hasta la actualidad. (OIT, 2009, p.9.)

La Corte Constitucional ecuatoriana en su sentencia No. 004-14-SCN-CC de 6 de agosto de 2014, en su página 13 enfatiza el criterio de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en los siguientes términos:

Los pueblos indígenas se definen como aquellos grupos sociales y humanos, identificados en términos culturales y que mantienen una continuidad histórica con sus antepasados, desde la

época anterior a la llegada a este continente de los primeros europeos. Esta continuidad histórica se advierte en las formas de organización, en la cultura propia, en la auto identificación que estos pueblos hacen de sí mismos y en el manejo de un idioma cuyos orígenes son prehispánicos. Estos pueblos se conocen en nuestros países porque mantienen formas de vida y de cultura que los distinguen del resto de la sociedad [...]

De lo anterior se colige que, la declaratoria de un colectivo como comunidad indígena necesita contrastarse mediante pruebas que visibilicen la existencia del elemento subjetivo y de los elementos objetivos a fin de que se reconozcan derechos específicos inherentes y exclusivos de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas. Es pertinente enfatizar que, la simple declaratoria de auto identificación, no constituye a un colectivo social como una comunidad indígena.

1.1.2.3. Derecho a su territorio

Las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas tienen el derecho colectivo de tener en su dominio un territorio en el cual puedan practicar, transmitir y conservar sus prácticas culturales, políticas e incluso jurídicas (Mantilla, 2014).

En ese sentido, la concepción de territorio para este colectivo difiere del occidental, según Baltazar (2009) su importancia radica en aspectos culturales no enfocados a la comercialización o aprovechamiento económico. La Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en su sentencia del caso de la comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingi Vs. Nicaragua, en el párrafo 149, sobre la concepción indígena, indica lo siguiente: “la relación con la tierra no es meramente una cuestión de posesión y producción sino un elemento material y espiritual del que deben gozar plenamente, inclusive para preservar su legado cultural y transmitirlo a las generaciones futuras” (p.78).

Asimismo, en la sentencia del caso de la comunidad indígena Yakye Axa vs Paraguay emitida por el mismo órgano internacional (2005) enfatiza que, la cultura de cada comunidad es aplicada según sus costumbres y formas de ver al mundo, más aún, la relación que mantienen con sus territorios es debido a que forman parte de su identidad cultural.

El Convenio 169 de la OIT (1989) en los artículos 13 y 14 desarrolla de manera general estas concepciones estableciendo que los estados tendrán que proteger los territorios indígenas que se relacionan estrictamente con las comunidades indígenas por la relevancia cultural y espiritual que estos conllevan. Del mismo modo, la Constitución de la República

del Ecuador en el artículo 57, numerales 4 y 5 dispone lo siguiente: “4. Conservar la propiedad imprescriptible de sus tierras comunitarias, que serán inalienables, inembargables e indivisibles. Estas tierras estarán exentas del pago de tasas e impuestos. 5. Mantener la posesión de las tierras y territorios ancestrales y obtener su adjudicación gratuita” (CRE, 2008).

De lo anterior se colige que el territorio de este colectivo goza de las siguientes garantías:

1. No es un derecho prescriptible con el tiempo.
2. No es susceptible de venta ya que, la propiedad es de la comunidad.
3. El territorio de la comunidad no se puede separar, es un todo indivisible.
4. No es susceptible de embargo.
5. Se encuentran exonerados del cobro de impuestos.
6. Los territorios pertenecientes a esta colectividad se adjudicarán gratuitamente por la posesión y antecedencia histórica de las comunidades indígenas (CRE, 2008).

El Estado como garante de derechos tiene la obligación constitucional de proteger y garantizar el territorio de este colectivo para los fines antes descritos, en caso no hacerlo podría atentar a la identidad cultural y pleno desarrollo de estos pueblos debido a que, si bien formalmente se les reconoce como colectivos indígenas al no existir un espacio físico destinado exclusivamente al desarrollo de esta comunidad, la ejecución de este derecho se volvería impracticable.

1.2. Derechos a la Consulta previa, libre e informada

La consulta previa libre informada es un derecho colectivo de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas. Según Carrión (2010), el mencionado derecho delimita la actuación estatal y promueve un diálogo intercultural. En ese sentido, este derecho colectivo garantiza a las comunidades indígenas su derecho de participación respecto de proyectos, planes o programas que les afecten de alguna manera. Es decir, la importancia de este derecho es que no solo garantiza un derecho colectivo, sino que se encarga de tutelar a varios derechos brindando a este colectivo una protección integral contra decisiones estatales.

Asimismo, Castro (2024) define a la consulta previa, libre e informada como un derecho fundamental de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas en el que el Estado les proporcionará información de manera oportuna y certera sobre proyectos que sean de actividades extractivas con el propósito de discutir el proyecto con la comunidad y que ellos tomen una decisión. De lo anterior se infiere que, su reconocimiento es un avance sustancial para la reivindicación de los derechos colectivos, no obstante, no se debe considerar ese derecho como un privilegio, sino como una condición *sine qua non* que se debe cumplir para garantizar el derecho de participación de las comunidades indígenas (Carrión, 2010).

La Constitución Política de la República del Ecuador de 1998 fue pionera en reconocer los derechos colectivos de las comunidades indígenas, en particular sentó las bases del derecho colectivo de la consulta previa, libre e informada, en su artículo 84, numeral 5 el cual establece:

Ser consultados sobre planes y programas de prospección y explotación de recursos no renovables que se hallen en sus tierras y que puedan afectarlos ambiental o culturalmente; participar en los beneficios que esos proyectos reporten, en cuanto sea posible y recibir indemnizaciones por los perjuicios socio-ambientales que les causen. (p.18)

Resulta pertinente evidenciar que, si bien se reconoce formalmente este derecho colectivo, no se establecen parámetros de aplicación para el mismo, generando la impresión de que su ejecución en la vida cotidiana resultaría impracticable. Sin embargo, con la Constitución de la República del Ecuador de 2008 se profundizó conceptualmente la consulta previa, libre e informada en el artículo 57, numeral 7:

La consulta previa, libre e informada, dentro de un plazo razonable, sobre planes y programas de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables que se encuentren en sus tierras y que puedan afectarles ambiental o culturalmente; participar en los beneficios que esos proyectos reporten y recibir indemnizaciones por los perjuicios sociales, culturales y ambientales que les causen. La consulta que deban realizar las autoridades competentes será obligatoria y oportuna. Si no se obtuviese el consentimiento de la comunidad consultada, se procederá conforme a la Constitución y la ley (CRE, 2008).

Del artículo anterior, se infiere que el Estado es el encargado por mandato legal de realizar la consulta a las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, de esta forma, se garantiza su derecho de participación y autodeterminación. Es decir, su opinión es considerada por el Estado, sin embargo, su consentimiento no es vinculante y en caso de que el proyecto cuente con oposición mayoritaria, la decisión de efectuar o no el proyecto la

tomará la autoridad administrativa respectiva a través de una resolución motivada (CRE, 2008).

En relación con el tiempo establecido para realizar la consulta, la normativa no establece un tiempo exacto, empero, indica que para su realización se debe contar con un plazo razonable, evidenciándose de este modo, la imperiosa necesidad de que exista una ley específica en la que se desarrolle parámetros sobre los plazos y criterios de valoración para la aplicación de la consulta previa, libre e informada.

Los instrumentos internacionales, en específico, el Convenio número 169 de la Oficina Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales (OIT, 1989), en aras de proteger los derechos colectivos de los pueblos indígenas en el artículo 2 establece que los gobiernos son totalmente responsables de permitir el desarrollo de los pueblos con miras a salvaguardar sus derechos y garantizar su dignidad. Asimismo, en su artículo 15, se dispone que los pueblos tienen el derecho a ser consultados cuando se pretenda autorizar cualquier programa de explotación de los recursos naturales que se encuentren en su territorio con el propósito de establecer si los intereses de dichos pueblos serán afectados. (El Convenio número 169 de la OIT, 1989). Es decir, se introduce el derecho a ser consultados cuando sus derechos pueden ser perjudicados por proyectos extractivos que se van a ejecutar en su territorio.

Por su parte, la Corte Constitucional en el dictamen número 9-19-CP/19 define a la consulta, previa libre e informada bajo los siguientes términos:

[...] la obligación estatal de consulta también existe cuando puedan ser afectados ambiental o culturalmente las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas por efecto de planes y programas de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables que se encuentren en sus tierras. [...]" (C.C., 2019)

La misma Corte Constitucional en cuanto a este mismo tema, en la sentencia número 273-19-JP/22 (2022) la define como un derecho colectivo y un mecanismo democrático de diálogo intercultural en el que participan los pueblos y nacionalidades indígenas en los planes, programas y decisiones que pueden llegar a menoscabar sus derechos e intereses, logrando de esta forma que brinden su opinión sobre las decisiones que se van a ejecutar. De igual modo, la misma sentencia (2022) determina los siguientes parámetros y elementos esenciales sobre consulta previa, libre e informada:

Parámetros:

1. Características: “Previa, libre e informada”, “obligatoria y oportuna”.
2. Temporalidad: “Dentro de un plazo razonable”.
3. Aspecto a consultar: “Planes y programas de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables que se encuentren en sus tierras y que puedan afectarles ambiental o culturalmente”;
4. Sujetos obligados: Las “autoridades competentes”.
5. Se debe garantizar además que puedan “Participar en los beneficios que esos proyectos reporten y recibir indemnizaciones por los perjuicios sociales, culturales y ambientales que les causen”.
6. Efectos: “Si no se obtuviese el consentimiento de la comunidad consultada, se procederá conforme a la Constitución y la ley. (C.C., 2022)

Elementos esenciales:

1. La temporalidad de previa a la consulta.
2. Buena fe y la búsqueda de un acuerdo.
3. Estudio de impacto ambiental.
4. La consulta informada hacia las comunidades indígenas. (C.C., 2022)

Ahora bien, cabe, respecto a la consulta previa, libre e informada, la siguiente pregunta: ¿las empresas privadas pueden reemplazar al Estado para realizar la consulta previa, libre e informada? Esta interrogante encuentra respuesta en la Corte Interamericana de Derechos Humanos y el caso Sarayaku vs Ecuador, en el cual se enfatiza que las autoridades estatales son responsables de realizar la consulta, previa libre e informada y que, de ninguna manera se podrá delegar dicha obligación a una empresa privada ni a la misma empresa interesada en realizar la explotación de recursos naturales (Corte IDH, Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador 1997, Fondo y Reparaciones, Sentencia de 27 de junio de 2012, párr. 187).

El proceso de consulta previa, libre e informada debe cumplir algunas etapas que, según Guerrero (comunicación personal, 18 de junio de 2025) son las siguientes:

1. Etapa informativa: En la cual se le explica la comunidad el proyecto a desarrollarse, los impactos ambientales, las medidas para que ese impacto ambiental no se produzca. Esta información se transmite por medio de talleres informativos, videos, etc.

2. Deliberación interna: Al tener la información del proyecto la comunidad tendrá que reunirse internamente por medio de sus autoridades y tomar una decisión sobre el proyecto planteado.
3. Mesas de diálogo interculturales: En la cual, se sienta la comunidad y el Estado, en donde exponen sus puntos de vista, manifestando su aceptación o el rechazo del proyecto.

Adicionalmente, en el informe de primer debate del Proyecto de Ley Orgánica de Consulta y Consentimiento Previo, Libre e Informado en su artículo 18 desarrollan las siguientes fases de la consulta previa, libre e informada:

- a) Fase informativa: Consiste en la entrega oportuna, clara y completa de toda la información relevante sobre el proyecto, plan, programa, medida o norma susceptible de afectar los derechos colectivos del pueblo consultado. Esta información deberá proporcionarse en el idioma propio y en formatos culturalmente apropiados, comprensibles y accesibles. Esta fase no concluirá en tanto no exista documentadamente la decisión del sujeto consultado de que la información es suficiente.
- b) Fase deliberativa: Implica el desarrollo de procesos autónomos de discusión interna por parte de la comunidad o pueblo consultado. Esta deliberación se llevará a cabo conforme a sus usos y costumbres, normas propias, cosmovisiones y formas tradicionales de organización y decisión colectiva, sin interferencias ni presiones externas.
- c) Fase de toma de decisión: Corresponde a la emisión del pronunciamiento libre, previo, informado y colectivo por parte del sujeto consultado. En los casos en que la medida pueda implicar afectaciones graves o irreversibles a sus derechos colectivos, territorios, formas de vida, identidad cultural, medios de subsistencia o autodeterminación, se requerirá el consentimiento libre, previo e informado como condición necesaria para proceder. (2025, p.81)

Se desprende de lo anterior que, existen diversos momentos en los que la comunidad indígena y el Estado participan conjuntamente para llegar a un acuerdo. Sin embargo, la etapa más importante a criterio del investigador es la deliberación interna debido a que las comunidades indígenas ejercen su participación y autodeterminación para llegar a un consenso colectivo sobre su postura en relación con el proyecto, plan o programa que se va a desarrollar en su territorio, cumpliéndose de esta forma con el principio de interculturalidad reconocido por la Corte Constitucional en su sentencia No. 51-23-IN/23 (2023).

En conclusión, la consulta previa, libre e informada es un derecho colectivo, que garantiza y tutela derechos específicos de los pueblos indígenas. Además, es única, ya que mantiene elementos definidos que la distinguen del resto de consultas, por ejemplo, los sujetos a quienes se consulta son, exclusivamente, las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas; asimismo, solo se puede garantizar este derecho cuando existen proyectos, planes

o programas de explotación de recursos no renovables en sus territorios y que les pueden afectar ambiental y culturalmente.

1.2.1. Dificultades legales en su aplicación.

El reconocimiento de la consulta previa, libre e informada en la Constitución del 2008 fue un gran paso para la lucha de los derechos de las comunidades indígenas. Sin embargo, existen varios autores que expresan desacuerdo respecto a la forma en la que se encuentra implementada en la Carta Magna. Así, según Maldonado (2018) la consulta previa, libre e informada en el Ecuador se encuentra limitada y se la ha entendido como la sola transmisión de información hacia las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, cuando en realidad deberían ser puntos de evaluación y discusión.

Del mismo modo, Baltazar (2009) manifiesta que la consulta previa, libre e informada resulta ser un retroceso de derechos ya que, el Estado no considera vinculante la decisión de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas. Es decir, aún con la negativa mayoritaria de la comunidad sobre la explotación de un recurso, el Estado puede igualmente desarrollar la explotación, sin tener ninguna consecuencia legal a fin de obtener un desarrollo económico.

También Stavenhagen (2008) advierte la existencia de una brecha de implementación entre el ordenamiento jurídico establecido y la forma diaria de aplicación. Es decir, enfatiza el hecho de que no existen los mecanismos para garantizar la ejecución de la consulta previa, libre e informada en casos de la vida diaria. Asimismo, Burneo (2012) manifiesta su preocupación sobre la viabilidad de la aplicación de la consulta previa, libre e informada según la redacción en la norma suprema, enfatizando que, la práctica de este derecho colectivo generará infinidad de conflictos y esperas interminables para el desarrollo de proyectos que directamente afectan a la economía del país debido a que no se encuentra regulado estos aspectos.

En consecuencia, la implementación de la consulta previa, libre e informada en el ordenamiento jurídico ecuatoriano fue un avance sustancial para garantizar derechos colectivos, de tal modo que, la Corte Constitucional estableció parámetros a considerar para la aplicación de esta. No obstante, existen dos deficiencias claras, la primera es el hecho que

no se considera vinculante para el Estado la decisión de la comunidad, sin lugar a dudas, esto limita su derecho de autodeterminación en lo que implica tomar sus propias decisiones sobre temas que directamente les podría afectar; y, segundo, la ausencia de la función legislativa en crear una ley específica que se encargue de establecer plazos, criterios objetivos y medios para garantizar este derecho colectivo, genera inseguridad jurídica.

En ese sentido Guerrero (comunicación personal, 18 de junio de 2025) ha manifestado que “el hecho de no tener regulación es que no hay reglas claras y que, al no haber reglas claras, todos pueden malinterpretar”. Es decir, al no tener una regulación específica no sólo es contrario a la seguridad jurídica, sino que da paso a futuras vulneraciones de derechos colectivos debido a que el Estado no ha regulado el procedimiento adecuado para garantizar este derecho.

Sección II. Estudio de caso: Palo Quemado

2.1. Fundamentos fácticos del caso

2.1.1 Ubicación geográfica del proyecto minero “La Plata”

Las parroquias que resultan directamente afectadas por el proyecto minero “La Plata” con código 2001.1, según la acción de protección signada con el número 05334-2024-00069 propuesta por el alcalde del Gobierno Municipal del cantón Sigchos son: Palo Quemado y Las Pampas, ubicadas en el cantón Sigchos, provincia de Cotopaxi, la premisa se sustenta en la página del geo portal del catastro minero donde se evidencia que la concesión minera abarca a las dos parroquias ya mencionadas.

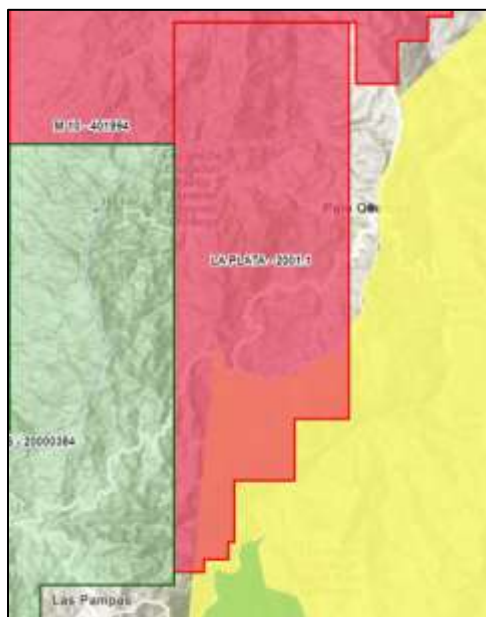


Imagen 1

Concesión minera “La Plata”

Fuente: Geo portal del catastro minero (2025)

El mapa del proyecto “La Plata” provincia de Cotopaxi (2024), indica que el interés minero en esos territorios se ha determinado por la presencia de un mineral principal y dos secundarios; el cobre, oro y la plata.

2.1.2 Relación de la empresa “Compañía Minera La Plata S.A” con el Estado ecuatoriano

En el año 2002, la compañía Promociones Mineras Prominex S.A. transfirió los derechos de las concesiones mineras La Florida (código 2001.1) y Loma del Tigre (código 200128) a Sultana del Cóndor Minera S.A. (SULCOMI), con la debida inscripción en el Registro Minero. Posteriormente, mediante resolución del Ministerio de Recursos Naturales No Renovables del 6 de mayo de 2010, ambas concesiones fueron ratificadas como concesiones para minerales metálicos, ubicadas en las parroquias Palo Quemado y Las Pampas, cantón Sigchos, provincias de Cotopaxi y Santo Domingo de los Tsáchilas. El Ministerio del Ambiente, mediante Resolución No. 1477 de 2011, otorgó la Licencia Ambiental para la fase de exploración avanzada del Proyecto Minero La Plata, conformado por las concesiones La Florida y Loma del Tigre.

En 2015, la Secretaría del Agua emitió el Certificado de No Afectación de Recursos Hídricos, y el Viceministerio de Minería autorizó la cesión y transferencia de ambas concesiones a favor de la Compañía Minera La Plata S.A., formalizada el 28 de diciembre de 2015.

Durante el periodo 2016–2017, la autoridad minera dispuso la reducción de hectáreas, la acumulación de áreas bajo el régimen de gran escala, y posteriormente calificó a la concesión La Plata bajo el régimen especial de pequeña minería, con la empresa La Plata S.A. como titular.

En 2021, el Ministerio aprobó la división material del área minera en las concesiones La Plata (código 2001.1) y La Plata 1 (código 20000612). Posteriormente, mediante Resolución No. MERNNR-CZC-2022-0024-RM, del 18 de febrero de 2022, se modificó el régimen a la etapa de exploración del régimen de mediana minería y gran escala, inscrita en el Registro Minero el 10 de marzo de 2022. Mediante Oficio No. DGA-VC-2022-0117, de 22 de diciembre de 2022, el apoderado especial Alain Bureau solicitó la autorización de uso y aprovechamiento de agua conforme a la Ley Orgánica de Recursos Hídricos, para el Proyecto Minero La Plata.

De lo expuesto y recabado en la documentación de la acción de protección No. 05334-2024-00069 se concluye que la compañía minera La Plata S.A. es la titular de la concesión

minera La Plata con código 2001.1 que se encuentra ubicada mayormente en el cantón Sigchos, en la provincia de Cotopaxi. Adicionalmente, es subsidiaria de la compañía canadiense “Atico Mining Corporation” debido a que, la misma se encargó de adquirir el 60% de la propiedad de la compañía minera La Plata S.A en agosto de 2019 de acuerdo con el boletín electrónico N.º 8 de Vía minera (2024), logrando tener un control operativo total de los proyectos extractivos. En 2021 adquirió el total de las acciones de la compañía, significando esto que se convirtió en el único accionista de la compañía minera La Plata (Alianza de Organizaciones por los Derechos Humanos, 2024).

2.1.3. Oposición a la explotación minera

Los conflictos se suscitan en dos años en el 2023 y 2024; el motivo que produce su génesis es el inicio por parte del MAATE de la fase informativa del proceso de participación ciudadana para la consulta ambiental del estudio de impacto ambiental para las fases de Explotación y Beneficio del proyecto extractivo La Plata (código 2001.1).

En ese sentido, la primera convergencia se materializa desde el 20 al 31 de julio del 2023 entre los habitantes de Las Minas de la Plata, San Pablo de la Plata y la cabecera parroquial de Palo Quemado con residentes de Las Pampas liderados por el Frente Nacional Antiminero y el Movimiento Indígena y Campesino de Cotopaxi.

En el año 2024, los conflictos entre los mismos actores antes mencionados se suscitaron desde el 12 de marzo del 2024 cuando el MAATE reinició la fase informativa de la consulta ambiental del proyecto La Plata (código 2001.1). De acuerdo con el Gobernador de la provincia de Cotopaxi, Iván Navas Chacón, (2024), los antimineros:

Venían gritando e insultando a las personas que nos encontrábamos en la casa comunal de Las Minas. Cercaron la casa comunal y comenzaron a lanzarnos piedras; entraron a la casa comunal y golpearon con palos y látigos a las personas que estaban afuera y adentro de dicho recinto; producto de eso tenemos al menos unas 30 personas con roturas en la cabeza, latigazos y golpes en el cuerpo, también destruyeron el vehículo en el que se movilizaban el equipo del MAATE y 5 vehículos particulares de personas del recinto que acompañaban en el proceso.

Ahora bien, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas (2024) al realizar entrevistas con los representantes de las comunidades que no apoyan la explotación minera, concluyeron en lo siguiente:

Las comuneras expresaron su preocupación por el proceso de consulta ambiental, que podría habilitar la emisión de una licencia de explotación, debido a que se basa en un decreto ejecutivo que fue declarado inconstitucional en 2023. Además, aseguraron que sólo una pequeña parte de la comunidad afectada estaría siendo consultada y que personas ajenas a la zona estarían siendo llevadas al territorio para participar, en una muestra de que la consulta se estaría realizando de mala fe.

Adicionalmente, en el escrito presentado por el señor Juan Carlos Carvajal Silva (Vicepresidente del colectivo defensores del agua y la vida de la parroquia de Las Pampas), el 2 de abril del 2024 en la Acción de protección No. 05334-2024-00069, indica que la presencia de las fuerzas armadas y policía nacional no fue imparcial ni con el fin de salvaguardar la seguridad de todos debido a que reprimieron a los comuneros que no se encontraban de acuerdo con el proyecto minero. Un claro ejemplo es la entrevista a José Viteri Artos que cita el mismo escrito (2024):

En el 2023 fui agredido por la fuerza pública, me agredieron con una bala de goma en la cara. Tengo un dolor constante y no puedo trabajar. Perdi (*sic*) bastante sangre. El doctor me dijo que la bala de goma me lastimó los dientes y que tengo que vivir con eso. También recibí otro balazo en los testículos. No somos terroristas, aquí las personas que se caen se apoyan, somos un pueblo unido. Luchamos por una tierra que es buena. (p.5)

A *prima facie* de lo expuesto, se deduce que los manifestantes están en desacuerdo al proyecto minero La Plata código 2001.1 por no garantizar su derecho de participación en la consulta ambiental.

En consecuencia, de todos esos hechos violentos, los pobladores de la parroquia de Palo Quemado solicitaron por medio del Gobernador de Cotopaxi, la presencia de Policía Nacional y las Fuerzas Armadas para garantizar la seguridad de todos los habitantes.

De acuerdo con el oficio de fecha 26 de marzo del 2024 emitido por el señor Iván Navas Chacón (Gobernador de la provincia de Cotopaxi) estos invasores los agredieron, intimidaron y amenazaron con palos, látigos y machetes para que apoyaran la posición antiminera llegando a suspender los servicios de transporte, recolección de basura y paralización de actividades productivas, por lo tanto, se suspendió la fase informativa de la consulta ambiental (2024). No obstante, los “antimineros” manifestaron que las fuerzas del orden estaban reprimiendo a los habitantes y causándoles heridas sin compasión alguna, tal como se puede observar de la entrevista al señor Alex Vladimir Vizúete que consta en el escrito del señor Juan Carvajal (2024) en la Acción de protección No. 05334-2024-00069, en su parte pertinente establece que él presencié la represión, mencionando que en la carretera

un poco más abajo donde se encontraba su compañero, le dispararon en la cara, haciendo alusión a que los disparos fueron causados por los uniformados.

2.1.5. Sobre el decreto ejecutivo 754 y su aplicación en el caso respectivo

Previo a describir el proceso de la consulta ambiental en el presente caso se debe abordar un aspecto puntual respecto del desarrollo de la actividad minera, la misma obedece los preceptos normativos establecidos en el decreto ejecutivo 754¹ y los lineamientos dispuestos por la Corte Constitucional (en adelante CC) en su sentencia 51-23-IN/23.

Consecuentemente, en la sentencia 51-23-IN/23 dictada por la CC dispone los siguientes lineamientos de obligatorio cumplimiento:

Se reconocen dos elementos esenciales de la consulta ambiental: a) acceso a la información ambiental y b) la consulta ambiental *per se*.

1. Acceso a la información ambiental: La información a presentar debe ser amplia, oportuna, accesible y comprensible para todos.
2. La consulta ambiental: Es un mecanismo de participación activa de la comunidad que potencialmente resulte afectada. Debiendo ser entendida como un diálogo de ida y vuelta que se debe efectuar antes, durante y mientras dure la implementación del proyecto.

Sujeto consultado: Cualquier comunidad que pueda ser afectada en cuestiones ambientales por proyectos, obras y políticas decididas por el Estado. Adicionalmente, para esta consulta no es relevante la identificación o autopercepción del conjunto de personas potencialmente afectadas.

Sujeto consultante: El Estado es el único obligado a realizar todo el proceso de consulta, en ninguna circunstancia se puede delegar esa competencia a entidades de carácter privado o a organismos internacionales. La Defensoría del Pueblo debe ser la entidad competente para vigilar y acompañar los procesos de consulta

¹ El decreto 754 fue declarado inconstitucional por violar la reserva de ley con efectos diferidos hasta que se apruebe una ley que regule la consulta ambiental en la sentencia 51-23-IN/23. Es decir, se deben aplicar obligatoriamente de forma complementaria las disposiciones del decreto con los lineamientos dispuestos en la sentencia de la C.C.

ambiental a fin de tutelar los derechos de participación de las autoridades de los gobiernos autónomos descentralizados.

Elementos esenciales:

1. Identificar a las comunidades o personas que resultarán afectadas.
2. Entregar la información previa a la toma de decisiones y con el suficiente tiempo para que puedan generar sus observaciones sobre el proyecto.
3. Difundir información amplia, completa y comprensible.
4. Responder a las preguntas propuestas por las personas o comunidad afectada.
5. Generar espacios de participación activa que incluya a todas las personas, no solo a los líderes de las comunidades.
6. Buscar consensos entre el sujeto consultado y el sujeto consultante.
7. Decidir motivadamente sobre la realización del proyecto.

Características:

1. **Oportuna:** La participación de la comunidad debe realizarse desde las etapas iniciales de todo proceso de toma de decisiones que pueden causar una afectación al medio.
2. **Participativa:** Todos los sujetos consultados puedan participar en los procesos de decisiones ambientales.
3. **Inclusiva:** La consulta debe acoplarse a las características sociales, culturales, geográficas y de género de la comunidad o personas consultadas.
4. **Informada:** La información proporcionada al sujeto consultado debe ser objetiva, clara, accesible, completa y comprensible.
5. **Libre:** No debe efectuarse la consulta ambiental si existe presión, intimidación, coerción a la comunidad consultada, ya sea por el sujeto consultante o terceros.
6. **De buena fe:** El objetivo de la consulta es llegar a acuerdos con la comunidad, por medio de un diálogo efectivo, que habilite una confianza recíproca entre el sujeto consultado con el sujeto consultante.

Ahora bien, el decreto 754 en su artículo números 476, 477 y 478, establece que el proceso de participación ciudadana para la consulta ambiental para el sector hidrocarburífero y minero tiene dos fases:

1.- **Fase informativa:** Es proporcionar la información ambiental relevante que servirá como base previa a la obtención del permiso ambiental para desarrollar las obras, proyectos de alto, medio y bajo impacto ambiental. El sujeto consultante entregará la información íntegra al sujeto consultado.

2.- **Fase consultiva:** Es un diálogo de ida y vuelta entre el sujeto consultante y el sujeto consultado, previo al otorgamiento del permiso ambiental a fin de presentar observaciones sobre la información anteriormente presentada.

En el caso *sub judice* el proceso de la consulta ambiental no logró culminar la fase informativa. Es decir, aún no se realiza la consulta ambiental ni se le otorga el permiso ambiental para proseguir con la etapa de explotación. La empresa minera manifiesta en la Acción de Protección No. 05334-2024-00069 que todo el proceso se estaba desarrollando de acuerdo con lo establecido en la ley, sin vulnerar ningún derecho. No obstante, si se realiza un análisis de la norma, en el Art. 398 de la CRE, establece que toda decisión o autorización estatal que pueda afectar al ambiente deberá ser consultada a la comunidad, a la cual se informará amplia y oportunamente. En ese sentido, en la revisión del proceso constitucional y de lo aportado por las partes se ha podido evidenciar que la decisión estatal materializada en la resolución número MERNNR-CZC-2022-0024-RM, del 18 de febrero de 2022 en la cual el MAATE modifica el régimen de pequeña minería al de mediana minería y gran escala del proyecto extractivo La Plata, no fue consultado a la comunidad, evidenciándose de este modo una vulneración derechos a las comunidades involucradas.

2.1.6 Sobre la garantía del derecho a la Consulta previa, libre e informada en el caso.

Los accionantes de la acción de protección alegaron que el conjunto de personas que residen en las localidades aledañas y potencialmente afectadas del proyecto minero La Plata son de diversas etnias. Es decir, indican que en el territorio se encuentran ciudadanos indígenas, mestizos, afroecuatorianos y montubios. En ese sentido su línea argumentativa radica en tres puntos:

1. Al no permitirles ejercer sus derechos colectivos se les estaría discriminando.
2. El medio de participación a utilizar no es la consulta ambiental, sino la consulta previa, libre e informada tal como lo establecen los artículos 56, 57.7 de la

Constitución de la República del Ecuador y el artículo número 15 del convenio de 169 de la OIT.

3. El decreto 754 (que regula la consulta ambiental) no es aplicable para pueblos, comunidades, nacionalidades indígenas, por lo tanto, el proceso de consulta ambiental no es el correcto.

2.2. Valoración de la sentencia de primera instancia No. 05334-2024-00069

2.2.1. Consulta Previa Libre e Informada

El juzgador Paredes Semanate Darwin Danilo para verificar que se haya vulnerado el derecho colectivo de la consulta previa, libre e informada realiza el análisis pertinente sobre la existencia de alguna comunidad, pueblo o nacionalidad indígena dentro del territorio concesionado como La Plata, código 2001. Al respecto indica enfáticamente que la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador CONAIE, en los meses de mayo, junio y julio del 2023, reconoce los actos de la autonomía y la libre determinación de los recintos interculturales: Las Juntas, La Florida, San Pablo de Aguilla, Galápagos, Campo Alegre Bajo, El Cristal; y, Saguambi, de la parroquia Las Pampas del cantón Sigchos, provincia de Cotopaxi.

En consecuencia, el juzgador establece el siguiente razonamiento:

(...) el adoptar un nombre de intercultural mediante actas constitutivas, y pertenecer a un determinado gremio no implica que éste (sic) aspecto define la identidad étnica de una determinada persona o grupo y menos aún que por este hecho, se constituyan en comunas, pueblos y nacionalidades indígenas, sujetos de derechos colectivos. (2024, p.89)

De lo anterior se colige que, el juzgador como primer análisis no considera la autodeterminación, la misma que es un elemento subjetivo establecido por la Guía de Aplicación del Convenio 169 de la OIT. No es menos cierto que si solo existiese el elemento subjetivo no se podría considerar como una comunidad indígena debido a que deben concurrir con los elementos objetivos (continuidad histórica, conexión territorial e instituciones sociales, culturales y políticas distintas y específicas). Sin embargo, a criterio del investigador se debió tomar en consideración dichas formas de expresión en la que se demuestra su autodeterminación. Adicionalmente, de los testimonios rendidos en audiencia los ciudadanos se autoidentifican como montubios, mestizos e indígenas.

El informe pericial antropológico emitido por el Perito Roberto Esteban Narváez Collaguazo (2024) se solicitó con el objeto de que realice una experticia antropológica cultural forense en la cual se permita identificar el autorreconocimiento étnico e identitario de los habitantes en la parroquia Palo Quemado, cantón Sigchos, provincia de Cotopaxi. En esa misma línea, la metodología aplicada consiste en la ejecución de entrevistas semi estructuradas, estructuradas y grupos focales, liberando el contexto histórico de la parroquia Palo Quemado. Concluyendo de esta forma que, el asentamiento en Palo Quemado se da hace 100 años y la población de la zona de estudio se autoidentifica como mestiza. Consecuentemente el juzgador acoge esa postura y afirma que en definitiva no se determinaron comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas ni montubias en el territorio de la zona de influencia directa del proyecto La Plata código 2001.1.

Ahora bien, el perito Roberto Narváez (comunicación personal, 19 de noviembre de 2025) manifestó lo siguiente respecto de su informe pericial con relación a su conclusión:

Dentro de la Guía de Aplicación del Convenio 169 de OIT, establece que prevalecerá la autoidentificación ética, es decir, el elemento subjetivo, en los grupos focales, en las entrevistas a profundidad que desarrollé se establece lo subjetivo, es decir, ellos se autoidentifican como población campesina mestiza. (2025)

Asimismo, Roberto Narváez (comunicación personal, 19 de noviembre de 2025) con relación al surgimiento de una autoidentificación montubia explica que:

Ellos no se adscriben al pueblo montubio, sino ellos señalan en una entrevista que ellos viven ahí en el monte, entonces, son montubios, pero solo en ese señalamiento de adscripción geográfica más que del auto reconocimiento de lo que es el pueblo montubio. (2025)

De forma complementaria, lo antes dicho se fortalece en el informe pericial del perito Roberto Narváez en el que se menciona lo siguiente:

En algunas entrevistas salió el término montubio, que hacía referencia a una población que vivía en el monte, en el sentido de que cuando 25 llegaron los primeros colonos al sector de Palo Quemado, las condiciones ambientales presentaban una selva virgen, que les llevó a mantenerse en unas condiciones de lejanía respecto a sus lugares de origen, siendo así, este término no fue utilizado bajo connotaciones de etnicidad, sino más bien de contexto temporal de vida relacionado con su carácter pionero en el sector (2024, p.25).

Corolario a lo anterior, se presentaron los siguientes testimonios en el informe pericial (2024): el de Victor Amable Tocte Laso, Isaura Magali Guarochico Uribe y Mercy Yolando Uribe Balseca, los mismos ciudadanos se encuentran domiciliados en la parroquia de Palo Quemado, el interés en sus testimonios es debido que manifiestan que la mencionada

parroquia no es un territorio ancestral y que por medio del último censo del INEC, la mayoría de la población se autoidentifica como mestiza.

De todo lo expuesto se concluye que, en la parroquia de Palo Quemado, en la zona de influencia directa del proyecto, en los recintos de Las Minas y San Pablo de la Plata no existen comunas, pueblos y nacionalidades indígenas ni montubias, que deban ser considerados como titulares del derecho colectivo a la consulta previa, libre e informada.

2.2.1.2. Consulta Ambiental

El juez Paredes Semante Darwin Danilo (2024) analiza el Estudio de Impacto Ambiental y testimonios rendidos en audiencia, determinando que, el área de de concesión minera La Plata 2001.1, tiene una superficie de 2.222 hectáreas, el área operativa una superficie de 1.030,6 hectáreas, y dos áreas como huella del proyecto la No. 1 de 7.7 hectáreas y la No.2 con la superficie de 136,6 hectáreas, dentro de las áreas mencionadas se encuentran los recintos San Pablo de la Plata y Las Minas, concluyendo que Las Pampas no se encuentra dentro del área de influencia directa debido a que no percibiría los impactos negativos del proyecto minero. Lo antes expuesto tiene concordancia con en el Mapa de Proyecto “La Plata” Provincia de Cotopaxi:

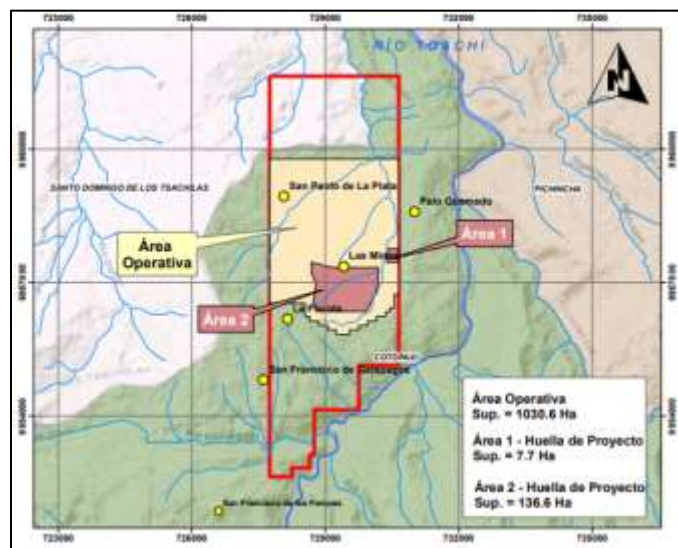


Imagen 2

Mapa de Proyecto “La Plata” Provincia de Cotopaxi

Fuente: Subsecretaría de Minería Industrial (2024)

No obstante, el juzgador no analiza la siguiente postura de la Alianza de Organizaciones por los Derechos Humanos:

Según el EIA y PMA, que obtuvo el pronunciamiento favorable del MAATE estableció como la zona de influencia directa (física, biótica y social) únicamente a dos recintos de la parroquia Palo Quemado, las Minas de la Plata y San Pablo de la Plata. Esta restricción es inconstitucional porque viola el principio de participación, eje transversal de la Constitución que tiene especial reconocimiento en materia ambiental y protección de los derechos de la naturaleza, así es violatorio de los derechos de consulta, de acuerdo con los estándares fijados por la Corte Constitucional. (2024, p.13)

A criterio del investigador, la postura de la Alianza de Organizaciones por los Derechos Humanos carece de sustento científico debido a que en ningún momento de su análisis se evidencia la utilización de una metodología o resultados de investigaciones que demuestren que la delimitación de los recintos afectados es errónea. Adicionalmente, en el caso de que se hubieran realizado estudios ambientales que demuestren efectivamente que la zona de afectación es más amplia, los mismos debieron ser remitidos al MAATE o a la Unidad Judicial, a fin de que evalué esa situación.

Ahora bien, respecto de que el proyecto minero no ha sido consultado a las comunidades en sus distintas fases, el juzgador manifiesta lo siguiente:

(...) así como en torno a modificar el régimen de la concesión La Plata código 2001.1 del régimen especial de pequeña minería a la etapa de exploración del régimen de mediana minería y gran escala, no establecieron procesos ni hasta la fecha los hay, determinado que estas autorizaciones deban ser consultadas, pues es clara la Carta magna que la consulta ambiental está dirigida respecto a “toda decisión o autorización estatal que pueda afectar el ambiente deberá ser consultada a la comunidad”, entonces habrá que preguntarse si las autorizaciones en referencia para los efectos indicados per se han afectado el ambiente, y la respuesta es indudablemente no. (2024, p. 102)

Ante el mencionado postulado es menester indicar que, la modificación de la concesión La Plata código 2001.1 del régimen de pequeña minería a régimen de mediana minería y gran escala fue realizado por el MAATE el 18 de febrero del 2022 con la resolución No. MERNNR-CZC-2022-0024-RM, por lo que al mencionar el juzgador que no se han establecido procesos que regulen esa modificación es totalmente erróneo, si consideramos que desde la Constitución Política de la República del Ecuador de 1998 ya existía el derecho de la consulta ambiental y la Constitución de la República del Ecuador de 2008 fortaleció la misma, instaurando la definición que actualmente manejamos en su artículo 398 permitiendo de este modo que, la sociedad conozca cuándo se debe realizar la consulta ambiental.

Adicionalmente, en relación con la conclusión de que el aumento de régimen de pequeña minería a la fase de exploración a mediana minería y gran escala del proyecto minero La Plata código 2001.1 no afecta el ambiente, es necesario realizar la siguiente reflexión, partiendo de que esa conclusión es errónea debido a que, el cambio de un régimen de acuerdo con la Ley de Minería (2009) en los artículos innumerados siguientes al artículo 133, se establece que ese procedimiento se realiza cuando un proyecto minero supera los volúmenes de producción de la modalidad, en el presente caso, se superan los volumen de producción determinados para la pequeña minería; eso significa, un aumento en el volumen de producción, por lo tanto, la intervención humana en el ambiente será mayor. En tal virtud, el órgano rector debió realizar una consulta ambiental, previo a autorizar el cambio de régimen a la empresa minera Atico Mining debido a que esa decisión indudablemente va a afectar al ambiente, debido a que se va a explotar más recursos de los que ya se había establecido y comunicado a los recintos

Al respecto de la intervención de la Fuerza Pública, el juzgador determina que su accionar corresponde plenamente a petición de los ciudadanos de la parroquia de Palo Quemado por medio del oficio de fecha 26 de marzo del 2024 emitido por el señor Iván Navas Chacón (Gobernador de la provincia de Cotopaxi) debido a que existen antecedentes violentos como los ocurridos por la misma situación en el 2023; y, en el 2024 de igual forma se han violentado sus derechos como pobladores de la localidad por parte de un conjunto de personas que se hacen llamar anti mineros, quienes intimidan, violentan y suspenden servicios básicos con el único objetivo de detener el proceso de acceso de la información de la consulta ambiental del proyecto extractivo La Plata 2001.1.

Por lo tanto, concluye el juzgador lo siguiente:

La presencia de la fuerza pública no ha deslegitimado el proceso de participación, por cuanto no ha existido ninguna clase de interferencia en el mismo y al contrario se ha garantizado el derecho a ser consultado de quien tiene interés (2024, p. 111).

De lo expuesto se puede inferir que el juzgador justifica el actuar de la fuerza pública debido a que actuaron por requerimiento de la misma población y con el objetivo de precautelar la integridad de las personas que se querían informar sobre el proyecto, las mismas que estaban siendo intimidadas por un conjunto de personas que no querían participar

en los talleres de acceso a la información al Estudio de Impacto Ambiental, para la fase de explotación y beneficio, sino imponer su negativa al avance del proyecto minero.

En esa misma línea se debe enfatizar que el objetivo de la fase de acceso a la información ambiental es comunicar los resultados obtenidos de una investigación científica (Estudio de Impacto Ambiental) a fin de que los habitantes comprendan el proyecto y solventen sus dudas con los expertos del MAATE. Empero, en el presente caso se ha afirmado que las personas que se encontraban en desacuerdo mantenían un comportamiento agresivo ante la Fuerza Pública y los miembros del MAATE, como lo menciona Alain Bureu en la Acción de Protección No. 05334-2024-00069, haciendo referencia al informe técnico MAAE-SCA-DRA-URA-2024-0091 de 18 de marzo de 2024:

Posterior, el conductor fue amedrentado y fue obligado a salir de la casa comunal, ahí lo continuaron agrediendo con palos, puntas de hierro, cabrestos e inclusive bombas molotov, causando más daños en el vehículo (vidrios totalmente destrozados de las puertas traseras, el parabrisas frontal, los retrovisores de los lados izquierda y derecha, golpes en la carrocería y capot, compuerta del balde de la camioneta golpeada, faros y guías destrozadas) (2024, p.9)

Existe la posibilidad que, sin la presencia de la Fuerza Pública no se hubiera podido garantizar la integridad de las personas que querían informarse. Adicionalmente el señor Wilson David Chicaiza en la Acción de Protección No. 05334-2024-00069 manifestó que:

(...) durante la fase informativa las inquietudes han sido solventadas por el MAATE, que se instalaron centros de información pública, en los cuales se entregaba documentación como folletos, flash memory, trípticos y adicional despejaban las dudas, que la información que a él le proporcionaron fue entorno al agua, en razón de que tenía interés al respecto por su emprendimiento turístico, así como la utilización de químicos, absolviendo sus dudas, también respecto de la flora y fauna, que desde el 11 empezaron algunas anomalías, estando en el recinto Las Minas llegaron personas de Las Pampas, lanzaron piedras en contra de su integridad y el proceso se volvió un caos nos secuestraron por un lapso de media hora en la casa comunal, el carro del MAATE fue golpeado. (2024, p.76)

En esa misma línea, mediante el boletín publicado por el Ministerio de Gobierno, el 27 de marzo del 2024 se determinó que existieron enfrentamientos entre la población y las fuerzas del orden, resultando 14 uniformados heridos.

En definitiva, se determina que esta primera fase no cumple con las siguientes características de la consulta ambiental; primero, no fue **inclusiva** debido a que la primera fase de la consulta ambiental no se adaptó a las características sociales, culturales, geográficas de la comunidad ni **de buena fe** en razón de que, el sujeto consultante no llegó a

ningún acuerdo con la comunidad, no existió un diálogo efectivo, que habilite una confianza recíproca entre el sujeto consultado con el sujeto consultante.

2.2.2. Interculturalidad

De lo expuesto en el presente apartado, se analizará si la sentencia de primera instancia cumple con los parámetros establecidos en la sentencia No. 112-14-JH (2022) emitida por la Corte Constitucional: 1.- En la presente se evidencia una comunicación en doble vía, el mismo se corrobora a través de las observaciones, reclamos, realizado por las partes; específicamente la parte accionada y los afectados. 2.- Durante todo el proceso se respeta la autonomía de cada una de las partes, sobre este requisito se debe aclarar que no se verificó que en la zona de influencia directa del proyecto minero existan comunidades indígenas. 3.- Se ha determinado que el juez de primera instancia en todo su análisis es respetuoso y sensible sobre las diferencias culturales. 4.- No se debe aplicar una coordinación entre del sistema judicial ordinario con el sistema judicial de las comunidades indígenas debido a que no se evidenciaron comunidades indígenas en el territorio donde converge el conflicto; y, 5.- No se deben aplicar híbridos jurídicos debido a que no se determinó alguna comunidad indígena.

2.2.2 Valoración de la sentencia de segunda instancia No. 05334-2024-00069

2.2.2.1. Consulta Previa Libre e Informada

La Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Cotopaxi determina que, la consulta previa, libre e informada es un derecho colectivo para las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas. Definiéndolo como una obligación estatal cuando uno o varios procedimientos sean susceptibles de afectarles directamente.

Consecuentemente, menciona que, de acuerdo con el Estudio de Impacto Ambiental, la zona de influencia directa son los recintos “Las Minas” y “San Pablo de la Plata”, los mismos se encuentran ubicados en la parroquia de Palo Quemado. En esa misma línea, los magistrados (2024) por medio de todo el acervo probatorio, como los testimonios y el peritaje antropológico concluyen que en la zona de influencia directa de la parroquia Palo Quemado

no se ha logrado establecer la existencia de comunas, pueblos y nacionalidades indígenas ni montubias que puedan ser consideradas como titulares del derecho de consulta previa.

Ahora bien, de la conclusión antes expuesta se debe realizar la siguiente observación: los magistrados erróneamente amplían a los titulares del derecho colectivo a la consulta previa, libre informada, cuando el artículo 57 en su numeral 7 de la CRE y las sentencias 273-19-JP/22 y 9-19-CP/19 de la CC, establecen que, la consulta previa libre e informada es un derecho exclusivamente para las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas no para el pueblo montubio.

2.2.2.2. Consulta ambiental

La Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Cotopaxi expone que según la ficha técnica para las fases de explotación y beneficio del proyecto minero La Plata (fojas 516), el área geográfica de implantación del proyecto es de 1030.6 hectáreas, y dos áreas como huella del proyecto la No. 1 de 7.7 hectáreas y la No.2 con la superficie de 136,6 hectáreas, en consecuencia, se demuestra que el proyecto minero no se implantará en la totalidad de 2.222 hectáreas que corresponde a la concesión minera de La Plata 2001. Ahora bien, en el área operativa se circunscriben los recintos San Pablo de la Plata y Las Minas, concluyendo en que la parroquia de Las Pampas no forma parte de la zona de influencia directa del proyecto minero, por consiguiente, no resultará afectada directa ni indirectamente de los factores de suelo, agua, sonido y aire.

Consecuentemente, se establece que la consulta ambiental ciudadana, solamente inició el primer elemento, **acceso a la información ambiental**, desde julio del 2023 y aún no se ha culminado. En esa misma línea la Sala establece que la fase informativa si fue participativa debido a que los involucrados realizaron sugerencias, observaciones y dieron respuestas a los requerimientos de los ciudadanos. Enfatizando que el MAATE realizó las invitaciones a los recintos afectados y a quienes tengan el interés de conocer el proyecto y el contenido del Estudio de Impacto Ambiental para la fase de explotación y beneficio, tal como se comprueba de los oficios No. MAATE-SCA DRA-INF-2023-235 de fecha 31 de julio del 2023 y el informe MAATE-SCA-DRA URA-2024-0091, de fecha 18 de marzo del 2024.

Finalmente, sobre este punto de derecho la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Cotopaxi concluye que, de la documentación adjunta, la parte accionante:

Desea detener la consulta minera y de esta manera frenar o suspender los avances de la explotación, situación que no corresponde a la vía constitucional, siendo esto facultad del Estado por el uso del suelo y la explotación de minerales de este, respetando la Constitución (2025, p.132).

2.2.2.3. Interculturalidad

De lo expuesto, la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Cotopaxi (2025) indica que se ha respetado la autodeterminación de las personas que viven en la zona de influencia esto es en la parroquia Palo Quemado y la Pampas. Enfatiza que ha existido un diálogo intercultural, de doble vía que se manifiesta durante todo el desarrollo del proyecto minero en el cual las personas de la zona de influencia pudieron dar a conocer su punto de vista, observaciones para despejar sus dudas de cada acción.

Ahora bien, analizaremos si la sentencia de segunda instancia cumple con los parámetros establecidos en la sentencia No. 112-14-JH (2022) emitida por la Corte Constitucional: 1.- En la presente se evidencia una comunicación en doble vía, el mismo se corrobora a través de las observaciones, reclamos, realizados por las partes con sus respectivas contestaciones de la Autoridad. 2.- Durante todo el proceso se respeta la autonomía de cada una de las partes, sobre este requisito se debe aclarar que no se verificó que en la zona de influencia directa del proyecto minero existan comunidades indígenas. 3.- Se ha determinado que la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Cotopaxi en todo su análisis es respetuoso y sensible sobre las diferencias culturales. 4.- No se debe aplicar una coordinación entre el sistema judicial ordinario con el sistema judicial de las comunidades indígenas debido a que no se evidenciaron comunidades indígenas en el territorio donde converge el conflicto; y, 5.- No se deben aplicar híbridos jurídicos debido a que no se determinó alguna comunidad indígena.

Conclusiones

El presente estudio pretendió determinar que en el caso Palo Quemado se debió garantizar el derecho colectivo de la consulta previa, libre e informada para que las comunidades participen y proporcionen observaciones sobre Estudio del Impacto Ambiental para la fase de explotación del proyecto minero La Plata código 2001.1; y, evidenciar si las decisiones judiciales se ajustan con los estándares de interculturalidad establecidos por la Corte Constitucional.

Se ha demostrado por medio del Estudio de Impacto Ambiental, el testimonio del Ing. Químico y Consultor Ambiental, Gabriel Noboa García y declaraciones del MAATE en audiencia que, el área de de concesión minera La Plata 2001.1, tiene una superficie de 2.222 hectáreas, el área operativa una superficie de 1.030,6 hectáreas, y dos áreas como huella del proyecto la No. 1 de 7.7 hectáreas y la No.2 con la superficie de 136,6 hectáreas, dentro de las áreas mencionadas se encuentran los recintos San Pablo de la Plata y Las Minas, concluyendo Las Pampas y los recintos pertenecientes a esa parroquia no se encuentran dentro del área de influencia directa debido a que no percibirán los impactos negativos del proyecto minero. Y solo, en el caso en que se pretenda ampliar la zona de influencia directa, se deberá obligatoriamente consultar a otros recintos. Adicionalmente, se concluye que la postura de la Alianza de Organizaciones por los Derechos Humanos carece de sustento científico debido a que en ningún momento de su análisis se evidencia la utilización de una metodología o resultados de investigaciones que demuestren que la delimitación de los recintos afectados es errónea.

Consecuentemente, la evaluación para determinar la existencia de comunidades indígenas se debe realizar en los recintos San Pablo de la Plata y Las Minas, en el presente caso se realiza una pericia antropológica elaborada por el perito Roberto Narváez a fin de determinar lo mencionado. Del mismo informe se concluye que los habitantes de esos recintos reconocen que sus orígenes provienen de migraciones y se autoperciben como mestizos, no como indígenas, por lo tanto, no se cumple con el elemento subjetivo que establece la Guía sobre el Convenio No. 169 de la OIT.

Con relación a los elementos objetivos que determina la Guía sobre el Convenio No. 169 de la OIT, se determinó conforme el informe pericial y el Plan de Ordenamiento

Territorial de Palo Quemado que, el origen temporal de esos recintos data de hace 100 años, por lo tanto, no cumple con el elemento objetivo de **continuidad histórica**, esto quiere decir que no son sociedades anteriores a la conquista; al demostrarse que esa sociedad es fruto de la migración se determina que no cumple con la **conexión territorial** debido a que sus ancestros no habitaban esos territorios; finalmente, se demostró a través de los testimonios que no existe un **mantenimiento de sus instituciones sociales, económicas, culturales específicas** debido a que los residentes se acoplaron a instituciones ya establecidas y no pertenecientes de la cosmovisión indígena.

Se identificó falencias de comprensión por parte de los juzgadores y de la parte accionante en la acción de protección, respecto al derecho colectivo de la consulta previa, libre e informada, principalmente en quienes son los titulares a este derecho, en tal virtud se debe plasmar en el presente trabajo que, la consulta previa libre e informada de conformidad con el artículo 57.7 de la CRE, el Convenio 169 de la OIT en su artículo 15, y las decisiones 9-19-CP/19 y 273-19-JP/22 de la Corte Constitucional que los titulares de este derecho colectivo son las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas y lo que se consulta es relacionado con los planes, programas de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables que se encuentren en sus tierras y que puedan afectarles ambiental o culturalmente.

En ese sentido es inadmisibles que, en las sentencias, los juzgadores intenten incorporar en esta titularidad al pueblo montubio, principalmente, porque se encuentra plenamente acreditado por la ley, instrumentos internacionales y decisiones de la Corte Constitucional que la titularidad de ese derecho colectivo les corresponde a las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas

Adicionalmente, en los recintos involucrados con el proyecto minero La Plata código 2001.1, existieron residentes que indicaban que se autodeterminaban como montubios, no obstante, la mencionada autodeterminación no correspondía por la cosmovisión cultural propia, sino únicamente por una referencia geográfica asociada al hecho de residir en zonas de monte. Por lo tanto, dicha adscripción espacial, al no estar acompañada de elementos identitarios, culturales, históricos u organizativos propios, resulta insuficiente para configurar

la pertenencia al pueblo montubio, razón por la cual estos residentes no pueden ser considerados parte de dicho colectivo ni obtener sus derechos específicos.

Los parámetros de interculturalidad establecidos en la sentencia No. 112-14-JH (2022) emitida por la Corte Constitucional han quedado demostrados en ambas sentencias a través de que existió una comunicación de doble vía; se respetó la autonomía de las partes, no obstante, no se determinó la existencia de comunidades indígenas; en todos los análisis se expone de forma respetuosa y sensible sobre las diferencias culturales; no se debe aplicar una coordinación entre del sistema judicial ordinario con el sistema judicial de las comunidades indígenas debido a que no se evidenciaron comunidades indígenas en el territorio donde converge el conflicto; y, no se deben aplicar híbridos jurídicos debido a que no se determinó alguna comunidad indígena.

Ahora bien, en relación con el proceso de consulta ambiental es pertinente exponer que la modificación de la concesión La Plata código 2001.1 del régimen de pequeña minería a régimen de mediana minería y gran escala fue realizado por el MAATE el 18 de febrero del 2022 con la resolución No. MERNNR-CZC-2022-0024-RM tenía que ser consultada a la comunidad debido a que, al producirse una modificación de un régimen, de acuerdo con la Ley de Minería (2009) en los artículos innumerados siguientes al artículo 133, indiscutiblemente el proyecto minero va a aumentar los volúmenes de producción eso significa que la intervención humana en el ambiente será mayor, por tanto, cumple con los parámetros del artículo 398 de la CRE, ya que esa modificación produciría una afectación al ambiente y las comunidades tiene el derecho a dar su opinión respecto de esa modificación.

Corolario a lo anterior, se ha demostrado que la consulta ambiental en el proyecto minero La Plata 2001.1, aún no finaliza, solo se comenzó la primera fase, el acceso a la información ambiental, es decir, la fase en la que los habitantes conocen el Estudio de Impacto Ambiental y pueden realizar preguntas, observaciones y sugerencias a los miembros del MAATE a fin de mantener un diálogo de doble vía y llegar a posibles acuerdos. De la documentación revisada se ha determinado que la misma, no ha cumplido con dos características esenciales: no fue **inclusiva** debido a que la primera fase de la consulta ambiental no se adaptó a las características sociales, culturales, geográficas de la comunidad ni **de buena fe** en razón de que, el sujeto consultante no llegó a ningún acuerdo con la

comunidad, no existió un diálogo efectivo, que habilite una confianza recíproca entre el sujeto consultado con el sujeto consultante.

De todo lo expuesto, se concluye que en el caso de Palo Quemado no se debió garantizar la consulta previa, libre e informada debido a que en la zona de influencia directa no se encuentran comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas; se debió garantizar el derecho a la consulta ambiental sobre la modificación de régimen de pequeña minería a régimen de mediana minería y gran escala del proyecto minero “La Plata código 2001.1; las decisiones judiciales sí dan cumplimiento a los parámetros de interculturalidad establecidos por la Corte Constitucional; y, se determinó que la primera fase de la consulta ambiental, el acceso a la información ambiental, no cumplió con dos características esenciales establecidas por la Corte Constitucional sobre la consulta ambiental.

Recomendaciones

De los elementos desarrollados en el presente trabajo de titulación, se propone las siguientes recomendaciones:

En el caso de estudio sobre la consulta previa, libre e informada en la parroquia de Palo Quemado, se evidenció que la ciudadanía confunde la consulta previa, libre e informada con la consulta ambiental, en tal virtud, el Estado ecuatoriano debe implementar una normativa legal eficiente para cada una de ellas, en la que se detalle sus etapas, criterios de valoración, sujetos a consultar, sujeto obligado y plazos razonables en concordancia con lo dispuesto por la Corte Constitucional.

Asimismo, el Estado como sujeto consultante debería garantizar que en el ejercicio de los derechos de consulta previa, libre e informada y consulta ambiental se cumplan con cada uno de los parámetros establecidos por la Corte Constitucional y lineamientos de los instrumentos internacionales a fin de evitar erróneas interpretaciones y conflictos sociales como lo ocurrido en el presente caso.

Referencias:

- Alianza de Organizaciones por los Derechos Humanos. (2024). *Vulneraciones y graves violaciones a derechos humanos, colectivos y de la naturaleza en las comunidades de las parroquias Palo Quemado y Las Pampas del cantón Sigchos, provincia de Cotopaxi, respecto de la concesión minera La Plata* (Informe preliminar).
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). (2008), *Directrices sobre las cuestiones relativas a los pueblos indígenas*.
<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2010/7374.pdf>
- ArcGIS / Catastro Minero. (2025). *Imagen del Geoportal del Catastro Minero* [Imagen].
<https://www.arcgis.com/apps/webappviewer/index.html?id=27bfda03ce4342b3834a27010da857e5>
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2025). *Informe para primer debate del Proyecto de Ley de Consulta Previa, Libre e Informada*.
<https://publico.asambleanacional.gob.ec/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/e6df15f0-fa45-405f-9b09-8c0cba0369a6/1D%20-%20INFORME%20COMISION.pdf>
- Baltazar, R. (2009). Derechos de las comunidades, pueblos y nacionalidades. *La nueva Constitución del Ecuador Estado, derechos e instituciones*, (pp. 56-64).
- Becerra Valdivia, Katherine. (2022). Los derechos colectivos indígenas: propuesta de una clasificación en perspectiva comparada latinoamericana. *Ius et Praxis*, 28(2), 99-123. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-00122022000200099>
- Burneo, R. (2012). *Derecho Constitucional Del Ecuador versión alfabética*. Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Calvache Navarrete, C. (2024). Criminalización de los pueblos originarios y defensa de los derechos de los pueblos indígenas ligados a sus territorios.

- Carrión, P. (2010, diciembre). Análisis de la consulta previa, libre e informada en el Ecuador. Biblioflacso. Recuperado 4 de mayo de 2025, de <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/54028.pdf>
- Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de junio 2005. Serie C No. 125.
- Caso Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingi Vs. Nicaragua. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto 2001. Serie C No. 79.
- Castro, M. (2024, 19 noviembre). *Consulta previa, libre e informada*. Recuperado de <https://gk.city/2021/11/11/consulta-previa-libre-informada-ecuador/>
- Chicaiza Aguilar, G. (2010). Vigencia y garantía de los derechos colectivos y ambientales en el Ecuador 2009. Repercusiones de la aprobación de la Ley de Minería.
- Código Orgánico de la función judicial [COFJ.]. (2009). CEP.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2009). Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Organización de los Estados Americanos.
- Condolo-Acaro, J., Luzuriaga-Muñoz, E. & Calvache-Ponce, D. (2023). Visión intercultural del Habeas Corpus: Sentencia No. 112-14-JH/21, Corte Constitucional del Ecuador. *Revista Ciencia & Sociedad*, 3(1), (pp. 44-55).
- Conservación Amazónica - ACCA. (2017, 12 junio). *La consulta previa* [Archivo de vídeo]. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=4MTG0AYXBJY>
- Constitución Política de la República del Ecuador [Const.]. (1998). ACNUR.
- Constitución de la República del Ecuador [Const.]. (2008). 2da Ed. CEP.
- Corte Constitucional del Ecuador (9 de noviembre del 2023) Sentencia 51-23-IN/23. [MP Alejandra Cárdenas Reyes].

Corte Constitucional del Ecuador (7 de enero de 2022) Sentencia 273-19-JP/22. [MP Karla Andrade Quevedo].

Corte Constitucional del Ecuador (21 de julio de 2021) Sentencia 112-14-JH/21. [MP Agustín Grijalva Jiménez].

Corte Constitucional del Ecuador (28 de julio de 2021) Sentencia 1779-18-EP/21. [MP Ramiro Ávila Santamaría].

Corte Constitucional del Ecuador (22 de julio de 2020) Sentencia 134-13-EP/20. [MP Agustín Grijalva Jiménez].

Corte Constitucional del Ecuador (17 de septiembre de 2019) Dictamen 9-19-CP/19. [MP Agustín Grijalva Jiménez].

Corte Constitucional del Ecuador (06 de agosto de 2014) Sentencia 004-14-SCN-CC. [MP Patricio Pazmiño Freire].

Corte IDH, Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador 1997, Fondo y Reparaciones, Sentencia de 27 de junio de 2012, párr. 187.

Convenio Núm. 169 de la Oficina Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales. Artículo 2 y 15. 27 de junio de 1989.

Cuenca, M. (2024, 21 junio). *Consulta previa en minería: perspectivas y desafíos en Ecuador*. Recuperado 30 de mayo de 2025, de <https://mundominero.com.ec/consulta-previa-en-mineria-perspectivas-desafios-ecuador/>

Cuenca, M. (2024, agosto 2). *Decisión judicial revoca suspensión de Consulta Ambiental en Palo Quemado*. Recuperado 30 de mayo de 2025, de <https://mundominero.com.ec/decision-judicial-revoca-suspension-consulta-ambiental-palo-quemado/>

- Echeverría, H. (2021). *La participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales. Oportunidades de regulación de la consulta previa, libre e informada y de la consulta ambiental en Ecuador*. Quito: Centro Internacional de Investigaciones sobre Ambiente y Territorio (CIIAT) / Universidad Hemisferios.
- Ecuador. (2023). *Decreto Ejecutivo N.º 754: Reforma del Reglamento al Código Orgánico del Ambiente — consulta ambiental* (Registro Oficial Suplemento 323, 2 de junio de 2023). <https://www.registroficial.gob.ec>
- Ecuador. Defensoría del Pueblo. (2012). *Módulos de Formación sobre Derechos Colectivos de los Pueblos y Nacionalidades del Ecuador*. Quito: DPE. [en línea]. Recuperado de <http://repositorio.dpe.gob.ec/handle/39000/138>
- Ecuador, GAD Parroquia Rural Palo Quemado. (2020). *Actualización del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial*. GAD Parroquial Rural Palo Quemado.
- Ecuador. (2009). *Ley de Minería*. Registro Oficial Suplemento N.º 517, 29 de enero de 2009.
- García, J. (2011). *Los nuevos paradigmas en materia constitucional en el ordenamiento jurídico ecuatoriano*. Rodin.
- Gobernación de la Provincia de Cotopaxi. (2024, 26 de marzo). *Oficio emitido por Iván Navas Chacón, gobernador de la provincia de Cotopaxi* [Oficio]
- Gonzáles, C. (2002). Cultura e Interculturalidad. *Aportes Andinos No.2*, (pp.1-4). <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/531/1/RAA-02-Malo-Cultura%20e%20interculturalidad.pdf>
- Grijalva, A. (2009). ¿Qué son los derechos colectivos? . *Los Derechos Colectivos: Hacia su Efectivas Comprensión y Aplicación*, editoras. María Paz Ávila y María Velen Corredore, Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, XV–XVIII.

- Guaman, N. (2022). Análisis del derecho a la consulta previa, libre e informada en el caso del “Río Piatúa”. (Disertación de grado). Pontificia Universidad Católica del Ecuador). Recuperado de <https://repositorio.puce.edu.ec/handle/123456789/27966>
- Guaranda, W. (2009). La Consulta Previa y el Derecho a la Resistencia. *Nuevas Instituciones del Derecho Constitucional Ecuatoriano*, pp. 141-183. Recuperado de https://inredh.org/archivos/pdf/constitucion_final.pdf
- Guerrero, J. (18 de junio de 2025). Entrevista realizada por Pablo Aviv Cabrera Fierro.
- Maldonado, T. (2017, marzo). Consentimiento libre, previo e informado En el Ecuador: aportes al Mecanismo de Expertos sobre los derechos de los pueblos indígenas. *Defensoría Pública*. Dirección Nacional Técnica de Gestión Documental Especializada y Multimedia. Recuperado de https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/IPeoples/EMRIP/FPIC/Ecuador_NHRI.pdf
- Marín-Uparela, K. (2020). El enfoque cultural del desarrollo y los derechos culturales como propuesta para la redimensión de la reparación colectiva. *Revista Jurídicas*, 17(2), 90-105. <https://doi.org/10.17151/jurid.2020.17.2.5>
- Naciones Unidas. (1948). Declaración Universal de los Derechos Humanos. París.
- Naciones Unidas. (2007). *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*. New York.
- Ministerio de Gobierno del Ecuador. (2024, 27 de marzo). *Gobierno garantiza el respeto de los derechos de la comunidad de Palo Quemado*. Recuperado de <https://www.ministeriodegobierno.gob.ec/gobierno-garantiza-el-respeto-de-los-derechos-de-la-comunidad-de-palo-quemado/> (Ministerio de Gobierno)
- Morales, F. (12 de junio 2025). Entrevista realizada por Pablo Aviv Cabrera Fierro.

Narváez, R. (19 de noviembre 2025). Entrevista realizada por Pablo Aviv Cabrera Fierro.

Narváez, R. (2024). *Informe pericial IP_A_005_2024: Identidad étnica* [Informe pericial]

Narváez Quiñónez, Iván. Los derechos colectivos indígenas al territorio y autodeterminación en la Constitución ecuatoriana. Quito, 2013, 374 p. Tesis (Doctorado en Derecho). Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador. Área de Derecho.

Naciones Unidas (1983), Estudio del problema de la discriminación contra las poblaciones indígenas (Estudio Martínez Cobo), E/CN.4/Sub.2/1986/7. Disponible en https://digitallibrary.un.org/record/133666/files/E_CN.4_Sub.2_1986_7_Add.4-ES.pdf

Naciones Unidas. (2007). Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. New York.

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (2024, marzo 18). *Ecuador: Oficina dialogó con representantes de comunidad de Las Pampas sobre consulta ambiental de proyecto minero en Palo Quemado*. <https://acnudh.org/ecuador-oficina-dialogo-con-representantes-de-comunidad-de-las-pampas-sobre-consulta-ambiental-de-proyecto-minero-en-palo-quemado/>

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (2023). *Opinión sobre la Sentencia 51-23-IN/23 sobre el Decreto Ejecutivo 754*. https://acnudh.org/wp-content/uploads/2023/12/Opinion-Sentencia_51_23_IN_23-Sobre-Decreto-Ejecutivo-754-1-1.pdf

OIT, “Los Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales en la Práctica - Una Guía sobre el Convenio No. 169 de la OIT”. Programa para promover el Convenio Núm. 169 de la OIT (PRO 169), Departamento de Normas Internacionales del Trabajo, 2009.

- Rickard Lalander, M. L. (2018). Territorialidad, indigeneidad y diálogo intercultural en Ecuador: Dilemas y desafíos en el proyecto del Estado Plurinacional. *DIVA*, 183. Obtenido de DIVA.
- Rodríguez, E. C. (2013). Estado Plurinacional, intercultural y autonomía indígena: Una reflexión sobre los casos de Bolivia y Ecuador. *VIA IURIS*, pp. 55-57.
- Ron, X. (2015). La reparación integral intercultural en el Estado constitucional ecuatoriano. *Estado & Comunes. Revista de Políticas y Problemas Públicos*. N.º 2, pp. 111-128.
- Ruiz-Cedeño, I. A., Remache-Llanos, V. M., & Caveda, D. A. (2024). La Consulta Previa, Libre e Informada: sistematización, histórica y normativa para su perfeccionamiento, en el contexto Ecuatoriano. *MQRInvestigar*, 8(4), 428–454. <https://doi.org/10.56048/MQR20225.8.4.2024.428-454>
- Paronyan, H., & Galarza Quezada, P. M. (2017). El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación en el derecho internacional. *INNOVA Research Journal*, 2(12), 38–48. <https://doi.org/10.33890/innova.v2.n12.2017.523>
- Sánchez, J. A. (2014). El modelo de Estado Plurinacional en Ecuador: Ideas y reflexiones. *Antropología Experimental*, (14).
- Stavenhagen, R. (2008). *Los pueblos indígenas y sus derechos*. Recuperado de <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r35030.pdf>
- Subsecretaría de Minería Industrial. (2024). *Mapa del proyecto minero “La Plata”: poblados y huella operativa* [Mapa].
- Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Sigchos (5 de agosto de 2024) Sentencia 05334-2024-00069. [MP Darwin Danilo Paredes Semanate].

Trujillo, J. C. (2000). Derechos colectivos de los pueblos indígenas: conceptos generales. *De la exclusión a la participación. Pueblos indígenas y sus derechos colectivos en el Ecuador.*

Hermosa Mantilla, H. (2014). *De los derechos colectivos de los pueblos indígenas al neoconstitucionalismo andino.*

Valle, A. (13 de junio de 2025). Entrevista realizada por Pablo Aviv Cabrera Fierro.

Ventura, M. (2013). Derechos de los pueblos indígenas y tribales: una mirada a la jurisprudencia interamericana. *Derecho Constitucional E Instituciones Políticas Derechos Humanos y Justicia Constitucional Ensayos En Honor del Prof. Dr. Hernán Salgado Pesantes, 549-584.*