



Pontificia Universidad Católica del Ecuador

Facultad de Jurisprudencia

Escuela de Derecho

Trabajo de Integración Curricular previo a la obtención del título de Abogado

Falta de aplicación de la consulta pre-legislativa a los pueblos, comunidades y nacionalidades indígenas: Análisis crítico de la inconstitucionalidad de ciertas leyes, vigentes, en el ordenamiento jurídico ecuatoriano en el periodo (2010-2022).

Autor:

Martin Mauricio González Valencia

Tutor:

David Cordero-Heredia, J.S.D.

Diciembre 2022

Quito - Ecuador

Resumen

La Constitución del Ecuador reconoce a la consulta pre-legislativa como un derecho fundamental de los pueblos, comunidades y nacionalidades indígenas, el cual se encuentra contenido en el artículo 57 numeral 17. Desde que la carta magna fue promulgada en el 2008, la Asamblea Nacional no había expedido una ley que regulará mencionada consulta; actualmente, la Ley Orgánica Reformatoria de la Ley Orgánica de la Función Legislativa contiene en el artículo 92 las disposiciones legales respecto a ello, sin embargo, no existe una ley específica sobre el tema.

En esa línea, al ser reciente la expedición de un acto normativo definitivo por parte del legislativo, la Corte Constitucional en la sentencia No. 001-10-SIN-CC del 2010 estableció los parámetros o estándares mínimos a aplicarse en el proceso de consulta pre-legislativa a los pueblos, comunidades y nacionalidades indígenas a falta de una ley orgánica que regule mencionado derecho colectivo, por lo que, sus disposiciones regulaban el tema hasta el 2020¹.

Debido a ello, la legislatura ha ignorado sistemáticamente el derecho a la consulta pre-legislativa durante los últimos 14 años, por ejemplo, la sentencia No. 45-15-IN/22 del 2022 deja en evidencia la falta de aplicación de los parámetros establecidos por la Corte Constitucional para el ejercicio del derecho en cuestión; problema del cual la presente investigación indagará mediante el estudio analítico de 10 leyes expedidas entre el 2010 al 2022 para demostrar que, en efecto, la Función Legislativa del Ecuador no ha seguido el procedimiento establecido para garantizar el efectivo goce del derecho a la consulta pre-legislativa.

En conclusión, este trabajo ha logrado develar que la legislatura no ha aplicado los parámetros establecidos por el ordenamiento jurídico para la realización de la consulta referida; y que si bien deberían ser inconstitucionales por la forma, no lo son debido a que el plazo establecido por la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional es de 1 año para la interposición de la acción de inconstitucionalidad (LOGJCC, 2009, art. 78).

Palabras clave: consulta previa, consulta pre-legislativa, pueblos indígenas, inconstitucionalidad, indígenas.

¹ Las disposiciones de la Corte Constitucional respecto de la regulación de la Consulta pre-legislativa regían hasta la promulgación de la Ley Orgánica Reformatoria de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, con fecha 10 de noviembre de 2020.

Abstract

The Constitution of Ecuador recognizes pre-legislative consultation as a fundamental right of indigenous peoples, communities and nationalities, which is contained in article 57 numeral 17. Since the magna carta was promulgated in 2008, the National Assembly it had not issued a law that will regulate said consultation; Currently, the Organic Law Reforming the Organic Law of the Legislative Function contains in article 92 the legal provisions regarding this, however, there is no specific law on the subject.

Along these lines, since the issuance of a definitive normative act by the legislature was recent, the Constitutional Court in ruling No. 001-10-SIN-CC of 2010 established the minimum parameters or standards to be applied in the pre-consultation process legislative to indigenous peoples, communities and nationalities in the absence of an organic law that regulates said collective right, therefore, its provisions regulated the issue until 2020².

Due to this, the legislature has systematically ignored the right to pre-legislative consultation during the last 14 years, for example, ruling No. 45-15-IN/22 of 2022 reveals the lack of application of the established parameters by the Constitutional Court for the exercise of the right in question; This problem will be investigated through the analytical study of 10 laws issued between 2010 and 2022 to demonstrate that, in effect, the Ecuadorian Legislative Branch has not followed the established procedure to guarantee the effective enjoyment of the right to prior consultation. Legislative.

In conclusion, this work has managed to reveal that the legislature has not applied the parameters established by the legal system to carry out the aforementioned consultation; and that although they should be unconstitutional due to the form, they are not due to the fact that the term established by the Organic Law of Jurisdictional Guarantees and Constitutional Control is 1 year for the filing of the action of unconstitutionality (LOGJCC, 2009, art. 78).

Keywords: prior consultation, pre-legislative consultation, indigenous peoples, unconstitutionality, indigenous.

² The provisions of the Constitutional Court regarding the regulation of the pre-legislative Consultation were in force until the promulgation of the Organic Law Reforming the Organic Law of the Legislative Function, dated November 10, 2020.

Dedicatoria y Agradecimiento

El hombre no hace sino lo que Dios dispone;
por ello, siempre, gratitud eterna a él.

A mi mamá (Teresa V.),
mi papá (Mauricio G.),
mi abuelita (Mamá Bertha M.),
mi abuelito (Papá Víctor G.),
mis tíos (Jhony G., Roberto G., y Lorena C.),
mis hermanos (Mateo y Camila G.), y,
mis primos (Luciana G. y Roberto Jr. G.).

Les dedico el resultado de este trabajo, con el más alto aprecio, por su abnegado esfuerzo y apoyo a lo largo de los años.

A mis bisabuelos, Papá Lucho, Mamá Balvina y Papá Enrique;
y abuelos maternos, Bolívar V. y Alicia C.
agradezco su cuidado desde el cielo.

Tabla de Contenidos

Portada	1
Resumen	2
Palabras clave:	2
Abstract	3
Keywords:	3
Dedicatoria y Agradecimiento	4
Tabla de Contenidos	5
Introducción.....	7
Sección 1: “Consulta Pre-legislativa (Del Contexto al Derecho)”	9
Introducción	9
Del Contexto	9
Al Derecho	12
Consulta Pre-legislativa en el sistema jurídico	12
Parámetros	14
Leyes que afectan derechos colectivos	19
Sección 2: “De la falta de aplicación del derecho a la consulta pre-legislativa (inconstitucionalidad de las leyes)”	26
Introducción	26
Análisis técnico matemático-estadístico	27
Análisis individualizado	29
Resultados generales	32
Conclusiones de resultados generales	34
Inconstitucionalidad de estas leyes	35
Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua (caso especial)	39
Potenciales soluciones a futuro	46
Conclusiones y recomendación	47
Conclusiones	47
Recomendación (Un camino a la reflexión)	48
Referencias	49
Anexos	51
Anexo 1	51
Anexo 2	52

Anexo 3	53
Anexo 4	54
Anexo 5	55
Anexo 6	56
Anexo 7	57
Anexo 8	58
Anexo 9	59
Anexo 10	60
Anexo 11	62
Anexo 12	64

Introducción

Cuando Colón llega a América no solo se produce un choque cultural, económico y social que marcaría la historia para siempre, sino también un choque entre mundos jurídicos totalmente ajenos. El Derecho indígena incásico, azteca, maya, etc., que rigió en el nuevo continente antes de la colonia española, tenía matices diferentes al Derecho europeo, el cual tenía una perspectiva ensimismada en el individualismo, la propiedad privada, discriminación y el extremismo religioso cristiano; se relegó la perspectiva colectiva, propiedad comunitaria y conexión con la naturaleza de los pueblos indígenas en la normativa legal vigente de la época.

Con ese antecedente, gracias a la sublevación indígena y el nacimiento de movimientos reivindicatorios de derechos colectivos, paulatinamente los pueblos originarios fueron recuperando terreno en materia legal. Uno de los derechos colectivos más importantes de estos en la actualidad es el derecho a la consulta pre-legislativa, cuya intención es obtener el consentimiento o llegar a un acuerdo con los pueblos indígenas cuando una medida legislativa potencialmente les afecte a sus derechos colectivos, de ser promulgada.

En el Ecuador este derecho se encuentra regulado por algunos instrumentos internacionales, por la Constitución de la República, normativa interna y jurisprudencia de la Corte Constitucional del Ecuador; sin embargo, la visión del legislador común y corriente no tiene un alcance real de la plurinacionalidad e interculturalidad en la normativa de carácter general, por ello, la legislatura, consciente o no, de forma continua y en reiteradas ocasiones ha afectado a los derechos colectivos de los pueblos indígenas al no aplicar la consulta pre-legislativa, lo cual indefectiblemente puede convertir a dichas medidas legislativas en inconstitucionales.

Para determinar semejante afirmación, la presente investigación se centrará en un análisis técnico matemático-estadístico de leyes promulgadas y vigentes en los últimos cuatro periodos legislativos, excluyendo, por supuesto, a las normas del 2009, ya que no ingresan en el universo de esta indagación³. Entre el 2010 a 2022, con corte a 01 de septiembre de 2022, la Asamblea Nacional ha emitido un total de 217 leyes, de las cuales 10 serán analizadas bajo ciertos indicadores y parámetros; mismos que se recogen del extenso bagaje de contenido doctrinario, normativo y jurisprudencial sobre la consulta pre-legislativa.

³ Las normas del 2009 no ingresan en la investigación debido a que no existía regulación infra constitucional, por lo que, no existían normas directas de aplicación para la Consulta pre-legislativa más que la Constitución.

Toda vez que se haya levantado la data y esquematizado por parámetros, se elaborará los gráficos estadísticos pertinentes con el fin de abstraer resultados numéricos que reflejen el planteamiento inicial de la investigación. Los resultados permitirán concluir el grado de afectación y la cantidad de leyes inconstitucionales de la muestra analizada, según la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Los resultados se someterán a la observancia y crítica de expertos académicos constitucionales con el fin de obtener certeros puntos de vista que, a su vez, permitirán conocer la percepción, satisfacción y expectativa de los diferentes actores que intervienen en el alumbramiento de una norma jurídica de carácter general. Por último, con el fin de establecer un escenario distinto a los resultados obtenidos, se analizará la sentencia de la Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua, conforme los parámetros del estudio.

Finalmente, se podrá evidenciar que no existe la posibilidad de afirmar que son normas inconstitucionales debido a que la LOGJCC establece un plazo para la interposición de la acción de inconstitucionalidad, el cual no cumple ninguna de las leyes analizadas; a pesar de que las evidencias confirman la hipótesis planteada⁴.

⁴ Hipótesis: Falta de aplicación de la Consulta pre-legislativa.

Sección 1: “Consulta Pre-legislativa (Del Contexto al Derecho)”

Introducción

La consulta pre-legislativa se encuentra determinada y desarrollada en algunos instrumentos internacionales, así como, reconocida en la Constitución del Ecuador como derecho constitucional de los pueblos, comunidades y nacionalidades indígenas. Dentro de esta primera sección se analizará el contexto normativo bajo el cual se desarrolla el referido derecho colectivo y el ordenamiento jurídico que lo reglamenta.

En cuanto a contexto, la CRE, el Convenio N° 169 de la OIT, la Ley Orgánica de Pueblos y Comunidades Indígenas de Venezuela, y el Mecanismo General de Consulta a Pueblos Indígenas de Costa Rica, proveerán de contenido focalizado respecto de las causas normativas por la cual la consulta pre-legislativa se concreta como derecho colectivo.

Seguido, el derecho como tal se encuentra instrumentado en las normas antes mencionadas pero también en ciertas sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la Corte Constitucional del Ecuador y la Ley Orgánica Reformatoria de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, con lo cual se definirán los parámetros de estudio de la investigación planteada.

Del Contexto

El reconocimiento constitucional del derecho a la consulta pre-legislativa se encuentra consagrado en el artículo 57 numeral 17 de la Constitución de la República del Ecuador, en la cual reza lo siguiente:

“Art. 57.- Se reconoce y garantizará a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, de conformidad con la Constitución y con los pactos, convenios, declaraciones y demás instrumentos internacionales de derechos humanos, los siguientes derechos colectivos:

17. Ser consultados antes de la adopción de una medida legislativa que pueda afectar cualquiera de sus derechos colectivos.” (CRE, 2008, art. 57)

Para poder abordar la esfera de lo jurídico, netamente, de este derecho, primero se debe analizar el contexto de su existencia; por ello, hay que partir de un acercamiento de los pueblos indígenas, su cosmovisión, la plurinacionalidad, la lucha social, la autodeterminación de estos, entre otros aspectos fundamentales que juegan un rol importante para la comprensión y correcto entendimiento de este derecho a la consulta pre-legislativa de los pueblos, comunidades y nacionalidades indígenas.

La CRE en su artículo 1 dispone que: “El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico” (CRE, 2008, art. 1), es decir, nuestro orden social responde a un conjunto de lineamientos básicos para la sana convivencia. Para este análisis, los que destacan, son la interculturalidad y plurinacionalidad.

Debido a ello, estos son, quizás, los parámetros más importantes para el desarrollo de la consulta pre-legislativa, pues, el proceso de consulta debe, según la Ley Orgánica Reformatoria de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, “desarrollarse con flexibilidad, con reconocimiento y respeto de los elementos culturales de cada pueblo y nacionalidad, sus costumbres, prácticas, normas, principios, sistemas de autoridad y representación, idiomas y procedimientos” (LORLOFL, 2020, art.92). Como se puede observar, el desarrollo íntegro de la consulta debe responder al contexto de los pueblos indígenas y mas no a la cultura occidental imperante.

En esa línea, también es relevante mirar a la Ancestralidad de los pueblos que “es aquel vínculo cultural que por derecho de los antepasados equivale a la herencia histórica que se transfiere de generación en generación en los pueblos, comunidades y nacionalidades indígenas” (LOPCI, 2005, art.3), dándoles así una visión totalmente diferente que del resto de poblaciones que formamos parte del Ecuador, por supuesto, comprendiendo que la cultura es permeable y dinámica. Parejo a la Ancestralidad, se tiene a la Tradicionalidad que:

“Consiste en las formas o prácticas de usos y ocupación de tierras, que corresponde a los patrones culturales propios de cada pueblo, comunidad y nacionalidad indígena, sin que se requiera una continuidad en el tiempo o en el espacio y respeto a sus posibilidades innovadoras.” (LOPCI, 2005, art.3)

Estas dos son ejes medulares para comprender íntegramente el proceso de consulta que va más allá de un simple formalismo legal, puesto que la Corte Constitucional:

“Ha establecido que el derecho a la consulta prelegislativa es mucho más extenso que una simple participación en procesos de difusión o audiencias públicas, en cuanto este tipo de mecanismos no constituyen un proceso de consulta prelegislativa adecuada a pueblos indígenas, sino simples audiencias a las que pudieran acudir como cualquier otro ciudadano⁵.” (Sentencia No. 3-15-IA/20, 2020)

Para poder contextualizar correctamente y establecer los sujetos de consulta habrá de mirarse primero que se entiende por pueblos indígenas. Se los puede definir como “aquellos grupos humanos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio del país en la época de la colonización europea, conservan en todo o en parte sus propias instituciones sociales, económicas, culturales, y políticas.” (LOPCI, 2005)

De acuerdo al Convenio No. 169 de la OIT, se considera pueblos indígenas a:

“Los pueblos en países independientes, considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.” (Convenio No. 169, 1991, art. 1)

En esa misma línea, indígena es:

“Toda persona perteneciente a un pueblo indígena, que mantiene la identidad cultural, social y económica de su pueblo, comunidad o nacionalidad, se reconoce a sí misma como tal y es reconocida por su pueblo y comunidad, aunque adopte elementos de otras culturas.” (LOPCI, 2005, art.3)

Los diferentes instrumentos legales traen parejo a los derechos indígenas, la autodeterminación u organización propia de estos pueblos que consiste en la “forma de organización y estructura político-social que cada pueblo, comunidad y nacionalidad indígena que se da a sí misma, de acuerdo con sus necesidades y expectativas y según sus tradiciones y costumbres” (LOPCI, 2005, art.3).

En consecuencia, que quienes son autoridades legítimas de estos pueblos, comunidades y nacionalidades indígenas, pues, “son las personas o instancias colectivas que uno o varios

⁵ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 3-15-IA/20 de 11 de noviembre de 2020, párrs. 107 - 108.

pueblos, comunidades o nacionalidades indígenas designen o establezcan de acuerdo con su organización social y política, y para las funciones que definan de acuerdo con sus costumbres y tradiciones” (LOPCI, 2005, art.3). La legitimidad de estas autoridades no proviene de la inscripción de nombramiento ante autoridad pública, pues, por su autodeterminación basta con el reconocimiento de la asamblea de la comunidad.

Por último, la consulta pre-legislativa tiene presente la reivindicación de los pueblos indígenas en cuanto a medidas legislativas cuando estas afecten a derechos colectivos de estos, se considera que hay afectación a derechos colectivos de pueblos, comunidades y nacionalidades indígenas cuando la ley (proyecto de ley) “contiene elementos que puedan implicar cambios en su situación jurídica, en los derechos colectivos, su forma de vida, cultura, espiritualidad y dinámica social” (MGCPI, 2018, art.2).

Es por ello, que la doctrina sugiere que se aplique el principio de precaución para evitar daños graves o irreversibles que puedan sufrir los pueblos, comunidades y nacionalidades indígenas. Así como, medidas preventivas en aquellos eventos donde no haya certeza sobre la afectación en que el desarrollo de una actividad pueda causar en los derechos colectivos de los pueblos, comunidades y nacionalidades indígenas.

Al Derecho

Consulta Pre-legislativa en el sistema jurídico

En cuanto al ámbito jurídico. Para ello, es importante mencionar que se usarán a las fuentes formales del Derecho como guía práctica para la esquematización de la información. En ese sentido, serán la Ley (entendida en su sentido más amplio), la Jurisprudencia y la Doctrina sobre la consulta pre-legislativa las que permitirán establecer los parámetros para el análisis posterior de las leyes ecuatorianas, objeto de esta investigación.

Partiendo por “la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, del 13 de septiembre de 2007, se establece en sus artículos 10, 15, 17, 18 19,30, 32, 36 y 38, el deber de los Estados de celebrar consultas de buena fe con los pueblos indígenas y a través de sus instituciones representativas, antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado” (DNUDPI, 2007).

Por otro lado, “el artículo 2.1 del Convenio No. 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la OIT, establece que los gobiernos deberán asumir la responsabilidad, de desarrollar con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de estos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad (...)" (Convenio No. 169, 1991). Así mismo, el artículo 6.1 parágrafos a y b del mismo cuerpo normativo, se establece el deber de los Gobiernos de:

“a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente; b) establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan (...).” (Convenio No. 169, 1991)

Siguiendo la línea del mismo tratado internacional, el artículo 6.2 se establece que "las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas". (Convenio No. 169, 1991)

“La Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, del 14 de junio de 2016, establece en su Artículo XXIII el deber de los Estados signatarios de celebrar consultas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado; así como el derecho de los pueblos indígenas de” (DADPI, 2016):

“(...) a la participación plena y efectiva, por conducto de representantes elegidos por ellos de conformidad con sus propias instituciones, en la adopción de decisiones en las cuestiones que afecten sus derechos y que tengan relación con la elaboración y ejecución de leyes, políticas públicas, programas, planes y acciones relacionadas con los asuntos indígenas.” (DADPI, 2016)

El artículo 2 de la Declaración Universal sobre la Diversidad Cultural señala que "resulta indispensable garantizar una interacción armoniosa y una voluntad de convivir de personas y grupos con identidades culturales aun tiempo plurales, variadas y dinámicas; y que

las políticas que favorecen la inclusión y la participación de todos los ciudadanos garantizan la cohesión social, la vitalidad de la sociedad civil y la paz" (DUDC, 2001).

“La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido el deber de los Estados de consultar a los pueblos indígenas como salvaguarda para sus derechos a la propiedad comunal y otros derechos fundamentales, según sus costumbres y tradiciones, así como cuando se trate de planes de desarrollo o de inversión a gran escala que tendrían un mayor impacto dentro de los territorios, los Estados tienen la obligación, no sólo de consultar, sino también debe obtener el consentimiento libre, informado y previo de éstos, igualmente, según sus costumbres y tradiciones” (Caso del Pueblo Saramaka, 2008).

La Corte IDH en la sentencia del “Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador” del 27 de junio del 2012 ordenó al Ecuador a:

“(…) adoptar las medidas legislativas, administrativas o de otra índole que sean necesarias para poner plenamente en marcha y hacer efectivo, en un plazo razonable, el derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas y tribales y modificar aquellas que impidan su pleno y libre ejercicio, para lo cual debe asegurar la participación de las propias comunidades.” (Caso del Pueblo Indígena de Sarayaku vs. Ecuador, 2012, párr. 301)

Con base en todo lo anteriormente descrito, es importante esbozar los parámetros⁶ que establece la normativa para que se lleve a cabo la consulta pre-legislativa cuando corresponda, cuestión que permitirá evaluar los procesos de discusión legislativa.

Parámetros

En primer lugar, se debe establecer que estos parámetros se interpretan en conformidad con lo dispuesto por la Constitución de la República del Ecuador, el Convenio número 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la Organización Internacional del Trabajo, la Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas y la Declaración Americana sobre Derechos de los Pueblos Indígenas.

⁶ Los parámetros se desprenden de la Constitución, normativa vigente, tratados internacionales, jurisprudencia y doctrina referente a la Consulta pre-legislativa.

El primer parámetro, sin dudas, entendiendo la doble dimensión de la Consulta Pre-legislativa, es que este es un derecho que se debe materializar con un procedimiento que cumpla con los requisitos establecidos por la ley y los estándares de los tratados internacionales. “Cabe resaltar que la consulta pre-legislativa no se equipara en ningún momento a la consulta previa, popular y ni con la consulta ambiental” (Sentencia No. 001-10-SIN-CC, 2010).

En segundo lugar, esta consulta “debe ser de manera previa, libre e informada, de buena fe y culturalmente adecuada, mediante procedimientos apropiados y a través de sus asambleas generales, autoridades comunitarias, entre otras instituciones representativas de conformidad con sus sistemas normativos” (Observación Individual sobre el Convenio núm. 169, Pueblos indígenas y tribales, 1989).

De aquí se desprende, lógicamente, la obligación del Estado de “promover y desarrollar acciones coordinadas y sistemáticas que garanticen la participación efectiva de los pueblos, comunidades y nacionalidades indígenas en los asuntos nacionales, regionales y locales sujetos a consulta pre-legislativa” (MGCPI, 2018). En caso de omitir la obligación de realizar la consulta pre-legislativa, las normas o actos jurídicos involucrados carecen de validez constitucional. (CRE, 2008)

De ahí parte la necesidad de establecer el alcance de la consulta que se realiza a los pueblos, comunidades y nacionalidades indígenas que corresponden a través de sus “instituciones representativas nacionales, regionales o locales, según el riesgo de afectación de la medida legislativa, en contra de los derechos de pueblos, comunidades y nacionalidades indígenas” (Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, sentencia 2011-1768, 2011).

Con el fin de establecer que es una medida legislativa se debe comprender que es toda norma jurídica en sentido amplio promulgada por todas las instituciones del Estado con facultad normativa; tales como decretos, leyes, ordenanzas, acuerdos, reglamentos, entre otros (CJG PUCE - Investigación, 2022).

A fines de practicidad se establece una lista con los principios, indicadores y parámetros:

Oportunidad e imperatividad	“Se debe realizar antes de la expedición de cualquier medida legislativa que pueda afectar los derechos colectivos de los pueblos, comunidades y
-----------------------------	---

	<p>nacionalidades indígenas.” (LORLOFL, 2020, art. 92)</p> <p>“Se debe informar a los pueblos indígenas de forma oportuna permitiendo así su organización interna y autónoma mediante sus propios procedimientos con sus autoridades u organizaciones.” (LORLOFL, 2020, art. 92)</p> <p>“La consulta se debe efectuar desde el diseño o formulación del procedimiento para realizar la consulta pre-legislativa.” (LORLOFL, 2020, art. 92)</p> <p>La Corte IDH ha determinado que “estos procesos de diálogo y búsqueda de acuerdos deben realizarse desde las primeras etapas de la elaboración o planificación de la medida propuesta, a fin de que los pueblos indígenas puedan verdaderamente participar e influir en el proceso de adopción de decisiones, de conformidad con los estándares internacionales pertinentes.” (Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador. Fondo y Reparaciones, 2012, párr. 167)</p>
Plazo razonable	<p>Se debe realizar la consulta “respetando el tiempo que sea necesario para el desarrollo de las fases del procedimiento que se establezca, así como, del periodo de tiempo para las deliberaciones internas de los pueblos.” (LORLOFL, 2020, art. 92)</p>
Buena fe	<p>En el proceso la entidad a cargo de realizarla “debe actuar con buena fe, transparencia, diligencia, responsabilidad, confianza, colaboración y respeto con los pueblos, comunidades y nacionalidades indígenas.” (LORLOFL, 2020, art. 92)</p> <p>“En ese sentido, es inherente a toda consulta con comunidades indígenas, el establecimiento de un clima de confianza mutua y la buena fe exige la</p>

	<p>ausencia de cualquier tipo de coerción por parte del Estado o de agentes o terceros que actúan con su autorización o aquiescencia.” (Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador. Fondo y Reparaciones, 2012, párr. 186)</p> <p>“Adicionalmente, la misma consulta de buena fe es incompatible con prácticas tales como los intentos de desintegración de la cohesión social de las comunidades afectadas, sea a través de la corrupción de los líderes comunales o del establecimiento de liderazgos paralelos (...).” (Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador. Fondo y Reparaciones, 2012, párr. 186)</p>
Interculturalidad y Plurinacionalidad	<p>El proceso debe desarrollarse “con flexibilidad, reconociendo y respetando los elementos culturales de cada pueblo indígena en razón de sus costumbres, prácticas, normas, principios, organización e idiomas.” (LORLOFL, 2020, art. 92)</p>
Publicidad y Transparencia	<p>La consulta debe ser de “carácter público e informado, garantizando a los consultados el acceso oportuno y completo de la información necesaria para tomar una decisión.” (LORLOFL, 2020, art. 92)</p>
Información veraz y suficiente	<p>La entidad encargada de consultar debe “proporcionar a los sujetos/titulares consultados, en todo momento y cualquier medio, información verídica y suficiente en los idiomas de uso oficial de las comunidades indígenas.” (LORLOFL, 2020, art. 92)</p> <p>“En el marco de la consulta, el Estado debe asegurarse de suministrar información clara, suficiente y oportuna, sobre la naturaleza y el impacto de las actividades (...).” (Caso Pueblo</p>

	Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador. Fondo y Reparaciones, 2012, párr. 126)
Autonomía	<p>La consulta debe ser realizada “sin coacción o condicionamiento alguno, respetando irrestrictamente su autonomía.” (LORLOFL, 2020, art. 92)</p> <p>La Corte Constitucional colombiana ha expresado que “ante todo las herramientas que subyacen a la consulta, permiten conciliar posiciones y llegar a un punto intermedio de diálogo intercultural en el que los pueblos ejerzan su derecho a la autonomía con sus planes propios de vida frente a los modelos económicos basados en la economía de mercado o similares.” (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-129/11, 2011, párr. 5.1)</p>
Eficacia material	El Estado debe garantizar que los pueblos indígenas “ participen en un proceso de deliberación y sistemático que permita dilucidar en su toma de decisiones.” (LORLOFL, 2020, art. 92)
Sistematicidad y formalidad	La consulta pre-legislativa se debe “ realizar y desarrollar con procedimientos claros , formales, previamente conocidos y replicables.” (LORLOFL, 2020, art. 92)
Consentimiento	<p>“Es la voluntad libremente expresada por los pueblos, comunidades y nacionalidades indígenas, susceptibles de afectación directa, de aceptar las medidas legislativas consultadas, para lograrlo la entidad encargada de consultar debe promover el diálogo intercultural.” (LORLOFL, 2020, art. 92)</p> <p>La CIDH ha establecido que la obtención del consentimiento exige “como mínimo, que todos los miembros de la comunidad sean plena y precisamente informados de la naturaleza y las</p>

	consecuencias del proceso y cuenten con una oportunidad efectiva de participar individual o colectivamente.” (CIDH, Informe No. 40/04, Caso 12.053, 2004, párr. 142)
--	--

Tabla 1. **Fuente:** Elaboración propia.

Leyes que afectan derechos colectivos

El derecho a la consulta pre-legislativa, que consta en el artículo 57 numeral de 17 de la CRE, otorga la facultad de “ser consultados antes de la adopción de una medida legislativa que pueda afectar cualquiera de sus derechos colectivos” (CRE, 2008, art. 57) a los pueblos, comunidades y nacionalidades indígenas. A efectos de responder la principal interrogante de la presente investigación, se debe establecer que leyes son objeto de este análisis. Por supuesto, enmarcadas en el precepto constitucional de que estas leyes “puedan afectar cualquiera de sus derechos colectivos”. (CRE, 2008, art. 57)

Los derechos colectivos que les reconoce la Constitución a los pueblos, comunidades y nacionalidades indígenas se entienden que son “aquellos derechos que tienen como sujeto a un grupo o conjunto determinado de personas, que comparten características culturales, sociales, espirituales o históricas”. (MGCPI, 2018, art. 2)

Derechos Colectivos (artículo 57 CRE)

La Constitución de la República del Ecuador del 2008 establece en el artículo 57 que:

“Se reconoce y garantizará a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, de conformidad con la Constitución y con los pactos, convenios, declaraciones y demás instrumentos internacionales de derechos humanos, los siguientes derechos colectivos:

1. Mantener, desarrollar y fortalecer libremente su identidad, sentido de pertenencia, tradiciones ancestrales y formas de organización social.
2. No ser objeto de racismo y de ninguna forma de discriminación fundada en su origen, identidad étnica o cultural.

3. El reconocimiento, reparación y resarcimiento a las colectividades afectadas por racismo, xenofobia y otras formas conexas de intolerancia y discriminación.
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.
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.
8. Conservar y promover sus prácticas de manejo de la biodiversidad y de su entorno natural. El Estado establecerá y ejecutará programas, con la participación de la comunidad, para asegurar la conservación y utilización sustentable de la biodiversidad.
9. Conservar y desarrollar sus propias formas de convivencia y organización social, y de generación y ejercicio de la autoridad, en sus territorios legalmente reconocidos y tierras comunitarias de posesión ancestral.
10. Crear, desarrollar, aplicar y practicar su derecho propio o consuetudinario, que no podrá vulnerar derechos constitucionales, en particular de las mujeres, niñas, niños y adolescentes.
11. No ser desplazados de sus tierras ancestrales.
12. Mantener, proteger y desarrollar los conocimientos colectivos; sus ciencias, tecnologías y saberes ancestrales; los recursos genéticos que contienen la diversidad biológica y la agrobiodiversidad; sus medicinas y prácticas de medicina tradicional, con

inclusión del derecho a recuperar, promover y proteger los lugares rituales y sagrados, así como plantas, animales, minerales y ecosistemas dentro de sus territorios; y el conocimiento de los recursos y propiedades de la fauna y la flora.

Se prohíbe toda forma de apropiación sobre sus conocimientos, innovaciones y prácticas.

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

14. Desarrollar, fortalecer y potenciar el sistema de educación intercultural bilingüe, con criterios de calidad, desde la estimulación temprana hasta el nivel superior, conforme a la diversidad cultural, para el cuidado y preservación de las identidades en consonancia con sus metodologías de enseñanza y aprendizaje.

Se garantizará una carrera docente digna. La administración de este sistema será colectiva y participativa, con alternancia temporal y espacial, basada en veeduría comunitaria y rendición de cuentas.

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

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

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

18. Mantener y desarrollar los contactos, las relaciones y la cooperación con otros pueblos, en particular los que estén divididos por fronteras internacionales.

19. Impulsar el uso de las vestimentas, los símbolos y los emblemas que los identifiquen.

20. La limitación de las actividades militares en sus territorios, de acuerdo con la ley.

21. Que la dignidad y diversidad de sus culturas, tradiciones, historias y aspiraciones se reflejen en la educación pública y en los medios de comunicación; la creación de sus propios medios de comunicación social en sus idiomas y el acceso a los demás sin discriminación alguna.

Los territorios de los pueblos en aislamiento voluntario son de posesión ancestral irreductible e intangible, y en ellos estará vedada todo tipo de actividad extractiva. El Estado adoptará medidas para garantizar sus vidas, hacer respetar su autodeterminación y voluntad de permanecer en aislamiento, y precautelar la observancia de sus derechos. La violación de estos derechos constituirá delito de etnocidio, que será tipificado por la ley.

El Estado garantizará la aplicación de estos derechos colectivos sin discriminación alguna, en condiciones de igualdad y equidad entre mujeres y hombres.” (CRE, 2008, art. 57)

Resumen de Derechos Colectivos (Simplificación)

1) Derecho a la identidad cultural.	7) Derecho a la consulta previa.	13) Derecho a preservar su patrimonio cultural.	19) Derecho a impulsar emblemas que los identifiquen.
2) Derecho a la no discriminación.	8) Derecho a conservar y promover la biodiversidad.	14) Derecho a potenciar el sistema de educación intercultural bilingüe.	20) Derecho a la limitación de actividades militares en sus territorios.
3) Derecho a la reparación.	9) Derecho a conservar sus formas de convivencia.	15) Derecho a mantener organizaciones que les representen.	21) Derecho a que se refleje en la educación pública y medios de comunicación la dignidad de sus culturas.
4) Derecho a la propiedad de tierras ancestrales.	10) Derecho a practicar su propio	16) Derecho a participar en la	

	derecho o consuetudinario.	definición de políticas públicas.	
5) Derecho a mantener la posesión de tierras ancestrales.	11) Derecho a no ser desplazados.	17) Derecho a la consulta pre-legislativa.	
6) Derecho a los recursos naturales renovables.	12) Derecho a sus conocimientos colectivos.	18) Derecho a mantener cooperación con otros pueblos.	

Tabla 2. **Fuente:** Elaboración propia.

Finalmente, de acuerdo con el análisis realizado en el sitio web de la Asamblea Nacional⁷ se ha determinado las siguientes 10 leyes para el estudio de la investigación:

⁷ <https://www.asambleanacional.gob.ec/es>

Ley	Registro Oficial	Periodo legislativo	Derecho colectivo afectado
Ley Orgánica de Educación Intercultural.	RO 417, Segundo Suplemento del 2011-03-31	2009-2013	14) Derecho a potenciar el sistema de educación intercultural bilingüe.
Ley de Fomento Ambiental y Optimización de los Ingresos del Estado.	RO 583, Suplemento del 2011-11-24	2009-2013	8) Derecho a conservar y promover la biodiversidad.
Ley para la Fijación de Límites Territoriales Internos.	RO 934, Suplemento, del 2013-04-16	2009-2013	4) Derecho a la propiedad de tierras ancestrales. 5) Derecho a mantener la posesión de tierras ancestrales.
Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.	RO 303, Suplemento, del 19/10/2010	2009-2013	4) Derecho a la propiedad de tierras ancestrales. 9) Derecho a conservar sus formas de convivencia.
Ley Orgánica de Cultura.	R.O. 913, Sexto Suplemento, del 30-12-2016	2013-2017	1) Derecho a la identidad cultural. 13) Derecho a preservar su patrimonio cultural.
Código Orgánico Del Ambiente.	R.O. 983, Suplemento, del 12-04-2017	2013-2017	8) Derecho a conservar y promover la biodiversidad.
Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo.	R.O. 790, Suplemento, de 05-07-2016	2013-2017	4) Derecho a la propiedad de tierras ancestrales. 5) Derecho a mantener la posesión de tierras ancestrales.

Ley Orgánica de Tierras Rurales Y Territorios Ancestrales.	R.O. 711, Suplemento, del 14-03-2016	2013-2017	4) Derecho a la propiedad de tierras ancestrales. 5) Derecho a mantener la posesión de tierras ancestrales.
Ley Orgánica Reformatoria de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.	R.O. No. 326, Suplemento, de 10-11-2020	2017-2021	17) Derecho a la consulta pre-legislativa.
Ley Reformatoria a la Ley de Creación de la Universidad Intercultural De las Nacionalidades Y Pueblos Indígenas, Amawtay Wasi.	R.O. No. 521, Quinto Suplemento, de 23-08-2021	2021-2025	14) Derecho a potenciar el sistema de educación intercultural bilingüe.

Tabla 3. **Fuente:** Elaboración propia.

Es importante señalar que los parámetros se analizan siempre y cuando haya indicios de que se realizó una consulta pre-legislativa; cuando no, se debe determinar si el legislativo se preguntó si hubo o no la necesidad de consulta, en ese caso, se indaga bajo dos brechas, la primera si hubo discusión y se determinó que no hubo necesidad, y en segundo lugar si nunca se discutió la necesidad de consulta.

Los datos que se utilizaron en la presente investigación corresponden a los remitidos por la Secretaría General de la Asamblea Nacional, por medio del Dr. Álvaro Ricardo Salazar Paredes, Secretario General, mediante Oficio Nro. AN-SG-2022-0634-O (Trámite Nro. 426481). Los documentos proporcionados para el estudio corresponden a los procesos legislativos de los proyectos de ley de las medidas legislativas que constan en la anterior tabla, entre los cuales se destacan:

- Proyecto de ley (presentación).
- Informe técnico legislativo.
- Calificación del Consejo de Administración Legislativa.
- Informe de Primer Debate de la Comisión.
- Informe de Segundo Debate de la Comisión.
- Texto aprobado por el Pleno.

- Texto definitivo aprobado por el Pleno.
- Registro Oficial.

Sección 2: “De la falta de aplicación del derecho a la consulta pre-legislativa (inconstitucionalidad de las leyes)”

Introducción

Toda vez que se ha establecido el contexto, el derecho y las leyes para el correspondiente análisis, en conjunto de los parámetros definidos, según la normativa vigente; respecta realizar el análisis técnico matemático-estadístico del planteamiento del problema (falta de aplicación de la consulta pre-legislativa). Con los gráficos estadísticos se tendrá una claridad en el impacto de la inobservancia de la Asamblea Nacional en relación con los derechos colectivos de los pueblos, comunidades y nacionalidades indígenas.

Los datos recabados permiten llegar a la conclusión de que en los procesos legislativos de las 10 leyes estudiadas nunca se llegó a aplicar, según los documentos proporcionados por la Secretaría General de la Asamblea Nacional, la consulta pre-legislativa, por ende, deberían ser inconstitucionales por la forma⁸; debido a que la Corte Constitucional ha determinado que la consulta mencionada tiene doble dimensión. Sin embargo, la LOGJCC establece que la inconstitucionalidad “por razones de forma, las acciones pueden ser interpuestas dentro del año siguiente a su entrada en vigencia” (LOGJCC, 2009, art. 78), por lo que, ninguna de las 10 leyes estarían dentro de dicho plazo.

Por otro lado, la Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua proporciona un escenario totalmente distinto de los 10 casos anteriores, situación que permitirá observar cómo se desarrollan los parámetros establecidos, conforme los datos abstraídos de la Sentencia No. 45-15-IN/22 de la Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo.

⁸ “Sobre la naturaleza de la consulta pre-legislativa, la Corte Constitucional ha determinado que esta tiene una doble dimensión:

(i) Por un lado, la consulta prelegislativa constituye un requisito de forma previo a la expedición de medidas adoptadas en ejercicio de cualquier poder normativo en cuanto constituye una fase previa a su aprobación.

(ii) Por otra parte, la consulta prelegislativa constituye un derecho constitucional reconocido por el artículo 57 numeral 17 de la CRE y en instrumentos internacionales como el artículo 6 numeral 1 del Convenio 169 de la OIT y el artículo 19 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.” (Sentencia No. 45-15-IN/22, 2022, párr. 44)

Finalmente, los datos han sido puestos en consideración de cuatro prominentes abogados que actualmente se desempeñan como funcionarios constitucionales de la Corte Constitucional, mismo que han dado sus opiniones respecto de cómo mejorar la aplicación del derecho a la consulta pre-legislativa y evitar que este sea lesionado a futuro.

Análisis técnico matemático-estadístico

En el Ecuador, la función legislativa reposa en la Asamblea Nacional, según el 118 de la CRE, y su periodo es de 4 años. Dentro de las atribuciones constitucionales, de acuerdo al 120 de la CRE, se encuentra el “expedir, codificar, reformar y derogar las leyes, e interpretarlas con carácter generalmente obligatorio” (CRE, 2008, art. 120), por lo que, las medidas legislativas a las que se refiere la consulta pre-legislativa emanan principalmente de esta cartera de Estado; cabe recalcar que cualquier otra entidad estatal con facultad legislativa puede emitir norma con carácter de medida legislativa, es decir, también debería aplicar la consulta a los pueblos indígenas pero a efectos de la presente investigación, solo se centrará en aquellas que emanan de la Asamblea Nacional.

En ese sentido, entre el 2010 y 2022 han existido cuatro periodos legislativos divididos así: el primero entre el 2009 y 2013, el segundo entre el 2013 y 2017, tercero 2017 y 2021, y el cuarto entre el 2021 al 2025 (actual). En el primer periodo se promulgaron 64 leyes, en el segundo 68 leyes, en el tercero 65 leyes y en el cuarto (con corte al 01 de septiembre de 2022) 29. Sumando un total de 226; como se había advertido inicialmente, excluyendo al 2009 el total es de 217 leyes, de las cuales, únicamente, 10 serán analizadas.

Si tomamos en consideración la suma total como base de análisis, las 10 leyes constituyen una muestra⁹ del 4.42% del universo de leyes promulgadas y si se toma en cuenta la exclusión¹⁰ constituyen un muestreo de 4.6%.

Para darse una idea, se muestran los siguientes gráficos:

⁹ La selección de las 10 leyes responde a su contenido respecto de la afectación de derechos constitucionales, por lo que, es relevante enfatizar que se utiliza el término muestra a efectos de la estadística.

¹⁰ Exclusión: Mencionado concepto en la presente investigación hace alusión a que las medidas legislativas promulgadas en el 2009 no entran en el Universo de estudio planteado, debido a que no existía al momento regulación infra constitucional; situación que cambia en el 2010 con la sentencia No. 001-10-SIN-CC.

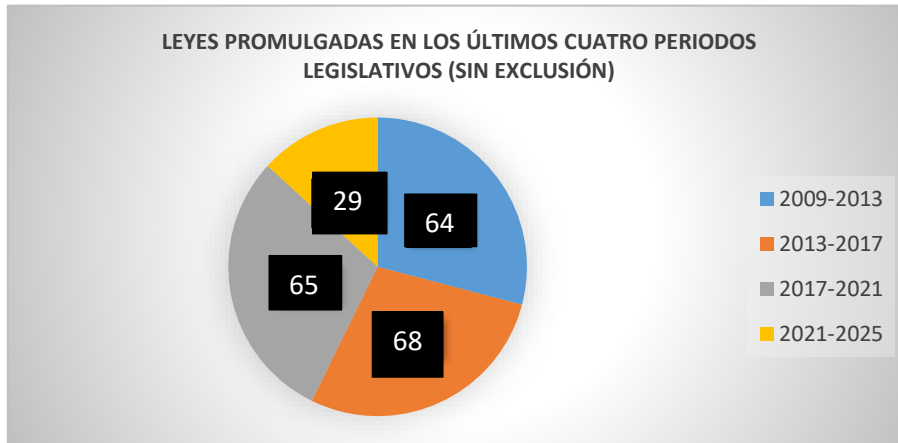


Gráfico 1. **Fuente:** Elaboración propia.

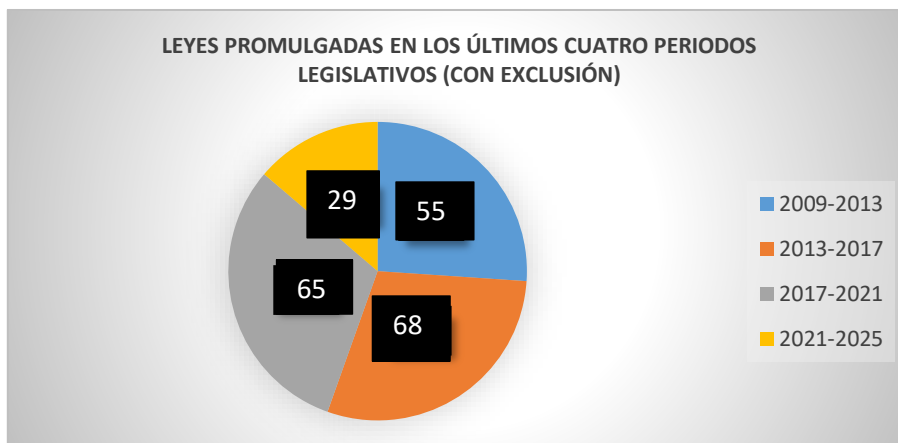


Gráfico 2. **Fuente:** Elaboración propia.

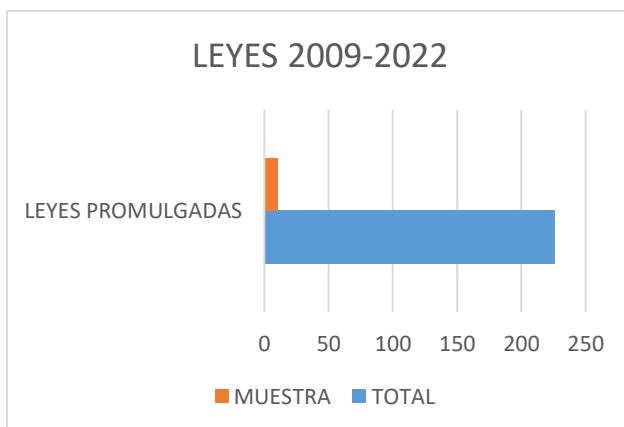


Gráfico 3. **Fuente:** Elaboración propia.

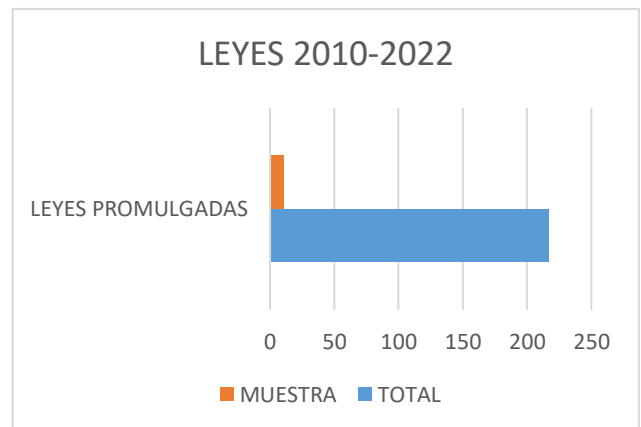


Gráfico 4. **Fuente:** Elaboración propia.

Los procesos legislativos analizados se dividen de la siguiente manera: 4 del periodo 2009-2013 (con exclusión del 2009), 4 del periodo 2013-2017, 1 del periodo 2017-2021 y 1 del periodo 2021-2025.



Gráfico 5. Fuente: Elaboración propia.

Análisis individualizado

De la recolección de datos de los procesos legislativos, que reposan en la Asamblea Nacional, se tiene:

Tabla de resultados por ley		
Leyes:	Ley Orgánica de Educación Intercultural. Ley de Fomento Ambiental y Optimización de los Ingresos del Estado. Ley para la Fijación de Límites Territoriales Internos. Ley Orgánica de Cultura. Código Orgánico Del Ambiente. Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo. Ley Orgánica Reformatoria de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.	
¿Se consultó? (Obligatoria/Adecuada/Oportuna)		
Sí	No	
	Se manifestó la necesidad pero no se consultó.	Nunca se manifestó la necesidad de consultar.
Indicador (si se consultó)	Cumple	No cumple

Afectación a Derechos Colectivos		
Carácter Previo		
Acuerdo / Consentimiento		
Sujetos de Consulta		
Plazo razonable		
Buena fe		
Interculturalidad y Plurinacionalidad		
Publicidad y Transparencia		
Información veraz y suficiente		
Autonomía		
Sistematicidad y Formalidad		

Tabla 5. **Fuente:** Elaboración propia.

Tabla de resultados por ley		
Ley:	Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.	
¿Se consultó? (Obligatoria/Adecuada/Oportuna)		
Sí	No	
	Se manifestó la necesidad pero no se consultó.	Nunca se manifestó la necesidad de consultar.
	X	
Indicador (si se consultó)	Cumple	No cumple
Afectación a Derechos Colectivos		
Carácter Previo		
Acuerdo / Consentimiento		
Sujetos de Consulta		
Plazo razonable		
Buena fe		
Interculturalidad y Plurinacionalidad		
Publicidad y Transparencia		
Información veraz y suficiente		
Autonomía		
Sistematicidad y Formalidad		

Tabla 6. **Fuente:** Elaboración propia.

Tabla de resultados por ley		
Ley:	Ley Reformatoria a la Ley de Creación de la Universidad Intercultural De las Nacionalidades Y Pueblos Indígenas, Amawtay Wasi.	
¿Se consultó? (Obligatoria/Adecuada/Oportuna)		
Sí	No	
	Se manifestó la necesidad pero no se consultó.	Nunca se manifestó la necesidad de consultar.
	X	
Indicador (si se consultó)	Cumple	No cumple
Afectación a Derechos Colectivos		
Carácter Previo		
Acuerdo / Consentimiento		
Sujetos de Consulta		
Plazo razonable		
Buena fe		
Interculturalidad y Plurinacionalidad		
Publicidad y Transparencia		
Información veraz y suficiente		
Autonomía		
Sistematicidad y Formalidad		

Tabla 7. **Fuente:** Elaboración propia.

Tabla de resultados por ley		
Ley:	Ley Orgánica de Tierras Rurales Y Territorios Ancestrales.	
¿Se consultó? (Obligatoria/Adecuada/Oportuna)		
Sí	No	
	Se manifestó la necesidad pero no se consultó.	Nunca se manifestó la necesidad de consultar.
	X	
Indicador (si se consultó)	Cumple	No cumple
Afectación a Derechos Colectivos		
Carácter Previo		
Acuerdo / Consentimiento		
Sujetos de Consulta		
Plazo razonable		
Buena fe		
Interculturalidad y Plurinacionalidad		
Publicidad y Transparencia		
Información veraz y suficiente		
Autonomía		

Sistematicidad y Formalidad		
-----------------------------	--	--

Tabla 8. **Fuente:** Elaboración propia.

Resultados generales

Resultados generales Tabulación		
¿Se consultó? (Obligatoria/Adecuada/Oportuna)		
N° Sí	N° No	
	Se manifestó la necesidad pero no se consultó.	Nunca se manifestó la necesidad de consultar.
	3	7
Indicador (si se consultó)	N° Cumple	N° No cumple
Afectación a Derechos Colectivos		
Carácter Previo		
Acuerdo / Consentimiento		
Sujetos de Consulta		
Plazo razonable		
Buena fe		
Interculturalidad y Plurinacionalidad		
Publicidad y Transparencia		
Información veraz y suficiente		
Autonomía		
Sistematicidad y Formalidad		

Tabla 9. **Fuente:** Elaboración propia.

Los resultados generales de la investigación arrojan que el total de las 10 leyes nunca fueron consultadas; de las cuales 7 nunca si quiera la legislatura tuvo la intención de realizar la consulta o identifico la necesidad de la misma. 3 de las 10 leyes presentaron ciertas novedades importantes de puntualizar.

En el proceso legislativo del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización el Informe para Segundo Debate con Oficio No. AN-CEGADCOT-49-10 señala que “recoge casi la totalidad de observaciones y aportes planteados por distintas representaciones del movimiento indígena, en el marco de un amplio y permanente diálogo impulsado por la Comisión” (Oficio No. AN-CEGADCOT-49-10, 2010). Al ser el único documento que manifiesta un acercamiento a los pueblos indígenas, cabe resaltar que un

diálogo no es poner en aplicación a la consulta pre-legislativa establecida por normativa constitucional.

En el proceso legislativo de la Ley Orgánica de Tierras Rurales Y Territorios Ancestrales, en cuanto a los documentos remitidos por la Asamblea Nacional, no se ha podido evidenciar la aplicación de la consulta pre-legislativa a los pueblos indígenas. Sin embargo, reposan en el expediente una moción del Asambleísta Miguel Carvajal para que el proyecto de ley se someta a Consulta y una convocatoria de la Presidenta de la Asamblea, de aquel entonces, para que las comunidades indígenas se inscriban para el proceso.

En el proceso legislativo de la Ley Reformatoria a la Ley de Creación de la Universidad Intercultural De las Nacionalidades Y Pueblos Indígenas, Amawtay Wasi en el Informe No Vinculante No.-016-INV-UTL-AN-2021 señala que:

“Siendo un proyecto que tiene relación con los derechos colectivos de los pueblos y nacionalidades, es fundamental tener en cuenta, que esta debe ser sujeta a consulta prelegislativa, tal como dispone la norma constitucional y la Ley Orgánica de la Función Legislativa.” (Informe No Vinculante No.-016-INV-UTL-AN-2021, 2021)

Sin embargo, no existe evidencia de haberse realizado la consulta pre-legislativa.

Conclusiones de resultados generales

Los resultados de la investigación, tabulación e interpretación de los procesos legislativos del banco de leyes analizados son:

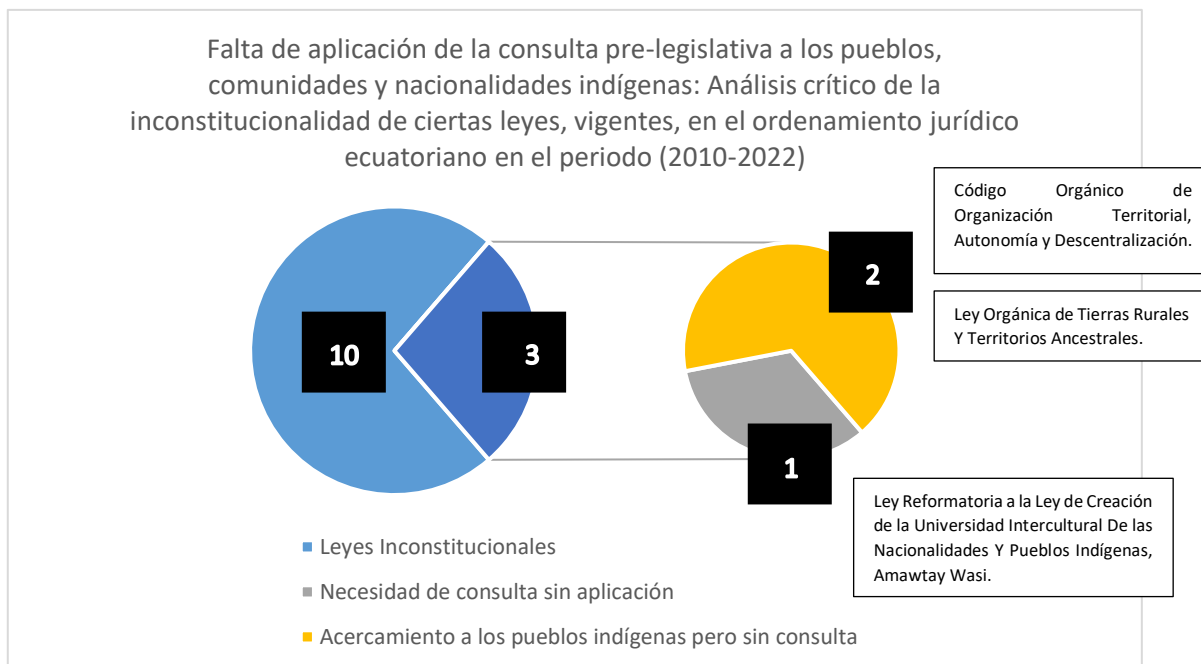


Gráfico 6. Fuente: Elaboración propia.

1. De las 10 leyes, las 10 nunca fueron consultadas a los pueblos indígenas; de las cuales 7 la legislatura jamás se planteó la necesidad de consulta, de 1 sí hubo la intención de consultar pero no prosperó la iniciativa, de 1 hubo una especie de diálogo; cabe enfatizar que dialogar con los pueblos indígenas no es cumplir con el derecho a la consulta pre-legislativa; y de otra existe una moción de un asambleísta, así como, de una convocatoria de la Presidencia de la Asamblea pero no existe evidencia entregada por la Asamblea Nacional de que se hubiese realizado.
2. El proceso legislativo de la medida legislativa “Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización” fue el que presento esta especie de diálogo que se recoge brevemente en el informe para segundo debate de la Asamblea Nacional.
3. El proceso legislativo de la medida legislativa “Ley Reformatoria a la Ley de Creación de la Universidad Intercultural De las Nacionalidades Y Pueblos Indígenas, Amawtay Wasi” fue en el cual se planteó la necesidad de consulta en el informe no vinculante de la Unidad de Técnica Legislativa pero nunca prosperó.

4. El proceso legislativo de la medida legislativa “Ley Orgánica de Tierras Rurales Y Territorios Ancestrales” se evidencia la moción de un asambleísta y la convocatoria de la Presidencia de la Asamblea a los pueblos indígenas, sin embargo, no existe evidencia de la materialización de la misma.
5. Cabe resaltar que ninguno de los indicadores propuestos fueron cumplidos por estas diez leyes analizadas, puesto que nunca se consultó en ninguna.
6. El periodo 2009-2013 tuvo 1 ley con observación relevante, el periodo 2013-2017, igualmente 1, así como el periodo 2021-2025, mientras que, el periodo 2017-2021 no tuvo información relevante que reportar.
7. El periodo 2009-2013 presentó las 4 leyes con inconsistencias (falta de aplicación de la consulta), el periodo 2013-2017 4, el periodo 2017-2021 1 y el periodo 2021-2025 1. Es decir, preliminarmente todas las normas analizadas serían inconstitucionales por la falta de aplicación de la consulta pre-legislativa.

Inconstitucionalidad de estas leyes

La CRE establece que, según el artículo 424, la “constitución es la norma suprema y prevalece sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico. Las normas y los actos del poder público deberán mantener conformidad con las disposiciones constitucionales; en caso contrario carecerán de eficacia jurídica”. (CRE, 2008, art. 424)

En ese sentido, por mera interpretación de norma, se deduce que las leyes aquí analizadas deben mantenerse en concordancia con la norma suprema del Estado ecuatoriano, sin embargo, por el análisis técnico matemático-estadístico antes expuesto se ha obtenido que de las 10 leyes analizadas las 10 son inconstitucionales; se refuerza lo dicho por las razones que se mencionan a continuación:

Tabla de resultados finales (leyes inconstitucionales o constitucionales)			
Ley	¿Inconstitucional?		Motivación
	Sí	No	
Ley Orgánica de Educación Intercultural.			Por subsunción de norma, al no aplicarse las disposiciones constitucionales, estas leyes caen en directa contravención con la Constitución, por lo que, deben ser expulsadas del ordenamiento jurídico vigente por inconstitucionalidad; atendiendo así a la garantía normativa que expresa que toda norma o acto jurídico debe guardar conformidad con la CRE.
Ley de Fomento Ambiental y Optimización de los Ingresos del Estado.			
Ley para la Fijación de Límites Territoriales Internos.			
Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.			El Informe para Segundo Debate con Oficio No. AN-CEGADCOT-49-10 señaló que “recoge casi la totalidad de observaciones y aportes planteados por distintas representaciones del movimiento indígena, en el marco de un amplio y permanente diálogo impulsado por la Comisión.” (Oficio No. AN-CEGADCOT-49-10, 2010) Al ser el único documento que manifiesta un acercamiento a los pueblos indígenas, cabe resaltar que un diálogo no es poner en aplicación a la consulta pre-legislativa establecida por normativa constitucional, por lo que, al tratarse derechos colectivos, por ende, a la falta de aplicación de la consulta pre-legislativa es inconstitucional, pues, contraría directamente a la CRE.
Ley Orgánica de Cultura.			Por subsunción de norma, al no aplicarse las disposiciones constitucionales, estas leyes caen en directa contravención con la Constitución, por lo que, deben ser expulsadas del ordenamiento jurídico vigente por inconstitucionalidad; atendiendo así a la garantía normativa que expresa que toda norma o acto jurídico debe guardar conformidad con la CRE.
Código Orgánico Del Ambiente.			
Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo.			

Ley Orgánica de Tierras Rurales Y Territorios Ancestrales.			No se ha podido evidenciar la aplicación de la consulta pre-legislativa a los pueblos indígenas en el proceso legislativo de la presente ley. Sin embargo, reposan en el expediente una moción del Asambleísta Miguel Carvajal para que el proyecto de ley se someta a Consulta y una convocatoria de la Presidenta de la Asamblea, de aquel entonces, para que las comunidades indígenas se inscriban para el proceso. Al tratarse derechos colectivos, a la falta de aplicación de la consulta pre-legislativa es inconstitucional, pues, contraría directamente a la CRE.
Ley Orgánica Reformatoria de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.			Por subsunción de norma, al no aplicarse las disposiciones constitucionales, estas leyes caen en directa contravención con la Constitución, por lo que, deben ser expulsadas del ordenamiento jurídico vigente por inconstitucionalidad; atendiendo así a la garantía normativa que expresa que toda norma o acto jurídico debe guardar conformidad con la CRE.
Ley Reformatoria a la Ley de Creación de la Universidad Intercultural De las Nacionalidades Y Pueblos Indígenas, Amawtay Wasi.			El Informe No Vinculante No.-016-INV-UTL-AN-2021 señaló la necesidad de consultar al tratarse derechos colectivos, sin embargo, nunca se consultó, por ende, a la falta de aplicación de la consulta pre-legislativa es inconstitucional, pues, contraría directamente a la CRE.

Tabla 10. **Fuente:** Elaboración propia.

La Constitución establece en el artículo 84 que:

“La Asamblea Nacional y todo órgano con potestad normativa tendrá la obligación de adecuar, formal y materialmente, las leyes y demás normas jurídicas a los derechos previstos en la Constitución y los tratados internacionales, y los que sean necesarios para garantizar la dignidad del ser humano o de las comunidades, pueblos y nacionalidades.” (CRE, 2008, art. 84)

Al respecto, la ley orgánica de garantías jurisdiccionales y control constitucional prevé un control abstracto de constitucionalidad cuyo fin es “garantizar la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico a través de la identificación y la eliminación de las incompatibilidades

normativas, por razones de fondo o de forma, entre las normas constitucionales y las demás disposiciones que integran el sistema jurídico.” (LOGJCC, 2009, art.74)

Respecto de la competencia para mencionado control, el artículo 75 de la ley citada refiere que el competente para ejercerlo y resolver las acciones de inconstitucionalidad en contra de “leyes, decretos leyes de urgencia económica y demás normas con fuerza de ley” (LOGJCC, 2009, art. 75) es la Corte Constitucional, situación que se enmarca en los postulados de la presente investigación.

Como ya se ha observado previamente, hay indicios claros (aunque muy precarios) de la falta de aplicación de la consulta pre-legislativa, por lo que, siguiendo los principios de “presunción de constitucionalidad de las disposiciones jurídicas, In dubio pro legislatore, permanencia de las disposiciones del ordenamiento jurídico y declaratoria de inconstitucionalidad como último recurso” (LOGJCC, 2009, art. 76), se puede afirmar que las leyes analizadas, aunque potencialmente inconstitucionales, son constitucional. Pero sobre todo, de acuerdo con la LOGJCC, el plazo para perseguir la inconstitucionalidad por la forma es de “1 año a partir de la entrada en vigencia” (LOGJCC, 2009, art. 78), y solo por poner un ejemplo, la “Ley Reformatoria a la Ley de Creación de la Universidad Intercultural De las Nacionalidades Y Pueblos Indígenas, Amawtay Wasi” (ley más próxima en el tiempo analizada) su fecha de promulgación fue el 23 de agosto de 2021, por lo que, estaría fuera del tiempo para proponerse la demanda de inconstitucionalidad de toda la muestra, objeto de la investigación.

Finalmente, en el marco de las 10 leyes aquí analizadas, toda vez que se ha compaginado la investigación de campo y la LOGJCC; las normas vigentes no pueden ser declaradas inconstitucional a pesar de que se han encontrado claras evidencias que conducirían a la inconstitucionalidad de las mismas pero que debido, principalmente, al plazo para la interposición de la demanda de inconstitucionalidad por la forma¹¹ y los principios establecidos por la legislación, ya no cabría el control abstracto; determinando, indefectiblemente, que estas leyes son constitucionales.

¹¹ “Art. 78.- Plazo.- El plazo para interponer las acciones de inconstitucionalidad se regirá por las siguientes reglas:

1. Por razones de contenido, las acciones pueden ser interpuestas en cualquier momento.
2. Por razones de forma, las acciones pueden ser interpuestas dentro del año siguiente a su entrada en vigencia.” (LOGJCC, 2009, art. 78)

Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua (caso especial)

Tabla de resultados por ley		
Ley:	Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua.	
¿Se consultó? (Obligatoria/Adecuada/Oportuna)		
Sí	No	
X	Se manifestó la necesidad pero no se consultó.	Nunca se manifestó la necesidad de consultar.
Indicador (si se consultó)	Cumple	No cumple
Afectación a Derechos Colectivos		
Carácter Previo		
Acuerdo / Consentimiento		
Sujetos de Consulta		
Plazo razonable		
Buena fe		
Interculturalidad y Plurinacionalidad		
Publicidad y Transparencia		
Información veraz y suficiente		
Autonomía		
Sistematicidad y Formalidad		

Tabla 11. **Fuente:** Elaboración propia.

De la sentencia No. 45-15-IN/22 se obtiene que respecto de los indicadores planteados, la Asamblea Nacional del Ecuador sí efectuó un proceso de consulta pre-legislativa¹², sin embargo, esta consulta no cumplió con la mayoría de los indicadores propuestos, por tanto, no cumple con los parámetros de estudio. Al respecto la Corte Constitucional señala:

Indicador	Observación
Afectación a Derechos Colectivos	“ Previo a la consulta , la Comisión Especializada Permanente de Soberanía Alimentaria y Desarrollo del Sector Agropecuario y Pesquero de la Asamblea Nacional, definió los temas sustantivos a ser consultados durante la fase de preparación, mismos que fueron aprobados por el Consejo de Administración Legislativa

¹² “(...) de la revisión de la documentación que consta en el expediente se observa que la Asamblea Nacional del Ecuador realizó una consulta prelegislativa (...)” (Sentencia No. 45-15-IN/22, 2022, párr. 47)

	<p>el 31 de julio de 2012.” (Sentencia No. 45-15-IN/22, 2022, párr. 48)</p> <p>“Así, la Asamblea Nacional delimitó los siguientes temas a consultar:</p> <p>1) Tradiciones ancestrales, lugares rituales y sagrados (Artículos 24, 41, 43, 44, 88, 170 literales c) y l) del Proyecto de Ley de Recursos Hídricos (...))” (Sentencia No. 45-15-IN/22, 2022, párr. 49)</p>
Carácter Previo	<p>“(…) de la revisión del proceso de consulta prelegislativa se verifica que la delimitación de los temas a ser consultados -por la posible afectación de los derechos colectivos de las comunidades indígenas- fue realizado de forma exclusiva por la Asamblea Nacional a través de la Comisión Especializada Permanente de Soberanía Alimentaria y Desarrollo del Sector Agropecuario y Pesquero y el Consejo de Administración Legislativa, sin ningún tipo de participación por parte de las comunidades indígenas afectadas.” (Sentencia No. 45-15-IN/22, 2022, párr. 56)</p>
Acuerdo / Consentimiento	<p>“(…) existieron distintos problemas de participación por parte de las comunidades indígenas, pues aunque se inscribieron 1500 comunidades, al final únicamente se entregaron actas respecto de 900 comunidades.” (Sentencia No. 45-15-IN/22, 2022, párr. 65)</p>
Sujetos de Consulta	<p>“(…) para esta Magistratura Constitucional es fundamental que los órganos consultantes garanticen y se cercioren de la participación</p>

	<p>efectiva de los representantes legítimos de las comunidades, comunas, pueblos y nacionalidades, pues sin su participación la consulta carece de eficacia. Así, es de importancia que el órgano consultante realice una diferenciación adecuada entre las representaciones de los pueblos y nacionalidades indígenas y otras personas y organizaciones que no son sujetos de consulta para garantizar que sus resultados de consensos y disensos sean fidedignos y recopilados de buena fe”. (Sentencia No. 45-15-IN/22, 2022, párr. 75)</p>
Plazo razonable	<p>“(…) En el presente caso, se observa que el plazo de duración de la consulta fue realizado de conformidad a la sentencia No. 001-10-SIN-CC.</p> <p>No obstante, más allá del cumplimiento formal de los plazos y el listado de participantes, esta Corte encuentra que no se cumple con los estándares constitucionales e Internacionales sobre consulta prelegislativa al no existir una recopilación adecuada y diferenciada de los resultados de la consulta.” (Sentencia No. 45-15-IN/22, 2022, párrs. 81 y 82)</p>
Buena fe	<p>“(…) Así, es de importancia que el órgano consultante realice una diferenciación adecuada entre las representaciones de los pueblos y nacionalidades indígenas y otras personas y organizaciones que no son sujetos de consulta para garantizar que sus resultados de consensos y disensos sean</p>

	<p>fidedignos y recopilados de buena fe". (Sentencia No. 45-15-IN/22, 2022, párr. 75)</p> <p>"(...) a consideración de esta Corte, la falta de una recopilación adecuada y diferenciada de los resultados de la consulta imposibilita que el órgano legislativo pueda conocer las preocupaciones específicas de las comunidades indígenas y sobre la base de ellas modificar el proyecto normativo o adoptar decisiones razonadas sobre los motivos legítimos que imposibilitan incorporar sus resultados con posterioridad a la consulta." (Sentencia No. 45-15-IN/22, 2022, párr. 77)</p>
Interculturalidad y Plurinacionalidad	<p>"(...) esta Corte observa que conforme a la documentación enviada por la Asamblea Nacional "la publicación de los temas a ser consultados se realizó también en los idiomas de relación intercultural". No obstante, en virtud de que conforme se estableció en la sección anterior, la Asamblea Nacional realizó una delimitación exclusiva de los temas de consulta sin la participación de las comunidades y fueron estos los aspectos traducidos a los idiomas de relación intercultural, esta Corte considera que la misma no fue culturalmente adecuada." (Sentencia No. 45-15-IN/22, 2022, párr. 78)</p>
Publicidad y Transparencia	<p>"(...) es importante mencionar que el llamado a través de los medios de comunicación, aun cuando puede ser eficiente, no es el único mecanismo para</p>

	<p>convocar a la ciudadanía, especialmente para el caso de pueblos y nacionalidades indígenas, afro ecuatorianas y montubias que no necesariamente tienen acceso a ellos o cuyo contenido no se transmite en su idioma. Es importante utilizar mecanismos con una visión intercultural que permitan llegar a todos los estratos y sectores de la sociedad (...).” (Sentencia No. 45-15-IN/22, 2022, párr. 71)</p>
<p>Información veraz y suficiente</p>	<p>“(...) la Comisión Especializada Permanente de Soberanía Alimentaria y Desarrollo del Sector Agropecuario y Pesquero de la Asamblea Nacional y el Consejo de Administración Legislativa delimitaron de forma exclusiva los temas de la consulta, sin ninguna participación de las comunidades indígenas. Más aun, de la revisión del informe final de resultados del proyecto de Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua, <u>no se evidencia cuáles fueron los criterios utilizados por el órgano legislativo para la selección de los temas y artículos que iban a ser consultados</u> por su potencialidad de afectar los derechos de los pueblos y nacionalidades indígenas.” (Sentencia No. 45-15-IN/22, 2022, párr. 63)</p>
<p>Autonomía</p>	<p>“Ahora bien, llama la atención de esta Corte lo sostenido por los accionantes durante la audiencia de la presente causa respecto a que en el proceso de consulta prelegislativa participaron personas y</p>

	<p>asociaciones “que nada tienen que ver con la organización de los pueblos indígenas, y claro esto sumaba números y luego la Asamblea Nacional presentó reportes en donde hay un altísimo número de consenso, pero cuando analizamos quiénes acudieron a estas reuniones eran personas de la más variada índole que de alguna manera hacía que se perdiesen las voces de las personas que sí representaban a organizaciones de pueblos y nacionalidades indígenas.” (Sentencia No. 45-15-IN/22, 2022, párr. 73)</p>
Sistematicidad y Formalidad	<p>“Posteriormente, en la fase de convocatoria pública e inscripción, el 14 de septiembre de 2012, “a través de los medios de comunicación”, la Presidencia de la Asamblea convocó a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades “a participar en la consulta e inscribirse”.</p> <p>La consulta prelegislativa, en estricto sentido, “se inició formalmente el 5 de marzo y concluyó el 1 de abril de 2013”. En tal sentido, la Asamblea Nacional entregó formularios y actas que debían ser llenados por las organizaciones correspondientes con posterioridad a “la discusión interna en los diferentes niveles de organización (...) de acuerdo a sus procedimientos internos de deliberación y toma de decisiones”.</p> <p>Posteriormente, la Comisión Especializada Permanente de Soberanía Alimentaria y</p>

	<p>Desarrollo del Sector Agropecuario y Pesquero de la Asamblea Nacional “realizó la compilación de resultados provinciales; luego de lo cual la Presidencia de la Asamblea actual, el 20 de marzo de 2014, convocó a los representantes de las organizaciones de segundo grado de los titulares de derechos colectivos, (no más de 3 por cada entidad) a las audiencias públicas provinciales, con la finalidad de socializar los resultados obtenidos e identificar los consensos y disensos a ser propuestos como aporte provincial a la mesa de diálogo nacional”. Las audiencias públicas provinciales se realizaron desde el 26 de marzo al 15 de abril de 2014 y se llevó a cabo una mesa de diálogo nacional para discutir los resultados de la consulta prelegislativa el 9 de mayo de 2014.” (Sentencia No. 45-15-IN/22, 2022, párrs. 50, 51 y 52)</p>
--	---

Tabla 12. **Fuente:** Elaboración propia.

Finalmente, la decisión de la Corte Constitucional fue declarar la inconstitucionalidad a la LORHUAA por la forma, debido a que la Asamblea Nacional no aplicó la consulta prelegislativa conforme los parámetros establecidos en la normativa vigente. En ese sentido, se enfatiza que la acción de inconstitucionalidad se presentó el 10 de junio de 2015 y la promulgación de la ley citada fue el 06 de agosto de 2014, por lo que, estuvo dentro del plazo establecido por la LOGJCC en su artículo 78¹³.

¹³ El énfasis se señala para contrastar con los otros 10 casos estudiados, dado que no podrían ser inconstitucionales por el plazo establecido en la LOGJCC; mientras que en la LORHUAA sí fue posible la declaratoria de inconstitucionalidad debido a que se interpuso conforme la ley.

Potenciales soluciones a futuro...

Dado que, se ha determinado la imposibilidad de definir las leyes analizadas como inconstitucionales a las leyes analizadas, las soluciones planteadas dentro de la Sentencia No. 45-15-IN/22 (Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua y su Reglamento) no serían aplicables, si no que más bien, se debe trazar una hoja ruta respecto de la conformación de nuevos proyectos de ley desde la iniciativa ciudadana, individual o colectiva.

En esa línea, el Dr. Hernán Toro, Director Nacional de Talento Humano de la Corte Constitucional, ha manifestado que un proceso legislativo ideal para cumplimentar lo dispuesto por la Constitución respecto de la consulta pre-legislativa parte desde un personal capacitado y ajustado a los perfiles en cuanto asesores de los señores/as asambleístas de la República.

Por otro lado, el Dr. Andrés Segovia, Asesor de Presidencia de la CCE y Ex-Secretario General de la Asamblea Nacional, ha comentado que para una aplicación exitosa de la consulta pre-legislativa se debe realizar un trabajo de logística y coordinación entre los organismos internos del parlamento, así como, con las autoridades de los pueblos, comunidades y nacionalidades indígenas, conforme su experiencia en la primera consulta pre-legislativa llevada a cabo por el congreso.

Así mismo, la Dra. Lorena Molina, Secretaria Técnica Jurisdiccional de la Corte, ha dicho que si bien los constituyentes de Montecristi en el 2008 establecieron derechos colectivos que buscan la protección de estos pueblos, al Ecuador le falta demasiado camino para entender y comprender el real contenido de estos derechos, cuya visión es propia de las comunidades indígenas que el legislador (occidentalizado) le cuesta comprender. Propone que la ciudadanía desde su ámbito participativo promueva las garantías y derechos para que entes como el legislativo tenga mucha más precaución en generar normas que violenten derechos constitucionales.

Por último, la Dra. Consuelo Velasco, Secretaria de Gestión Institucional de la CCE y Ex-Asesora de Presidencia de la Corte, resalta que el pluralismo jurídico carece de una definición clara en la Constitución del 2008 y, por ello, en lugar de proteger los derechos de estas comunidades lo que se ha hecho, en su lugar, es vulnerarlos. Para evitar que las instituciones sigan omitiendo, como en estos casos analizados, la Asamblea Nacional o cualquier otra entidad con potestad legislativa; se debe exigir el cumplimiento de las sentencias

constitucionales con el objetivo de ir construyendo los parámetros básicos del pluralismo jurídico en el Ecuador.

Conclusiones y recomendación

Conclusiones

Del análisis crítico de los procesos de discusión legislativa de las 10 leyes estudiadas que afectan los derechos colectivos de los pueblos, comunidades y nacionalidades indígenas mediante el levantamiento de datos sistematizados bajo los parámetros constitucionales y jurisprudenciales se ha concluido que:

1. Las 10 leyes analizadas no cumplieron con los estándares propuestos en la investigación, dado que la Asamblea Nacional en 7 de estas nunca determinó la necesidad de consultar a los pueblos, comunidades y nacionalidades indígenas; mientras que en las otras 3 hay ciertos indicios de que el legislativo preliminarmente consideró realizar las consultas pre-legislativas pertinentes, sin embargo, nunca se llevaron a cabo.
2. Las mismas, conforme el planteamiento inicial de la investigación, deberían considerarse como inconstitucionales, ya que no existe evidencia de haberse aplicado la consulta pre-legislativa; pero la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional establece que la acción de inconstitucionalidad puede plantearse dentro del año siguiente a la entrada en vigencia de la norma, y siendo que todas las leyes referidas han superado dicho plazo, no es posible, por lo que, estas seguirán vigentes.
3. Del caso especial estudiado (Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua), se ha abstraído un panorama distinto a los 10 primeros casos, debido a que en este proceso legislativo sí hubo consulta pre-legislativa, sin embargo, la Corte Constitucional determinó que no cumplió con los estándares mínimos, por lo que, la declaró inconstitucional¹⁴.

¹⁴ Dada la inconstitucionalidad de la LORHUAA, la Corte Constitucional estableció que “a fin de evitar un vacío normativo grave ambas normas permanecerán vigentes hasta la aprobación de una nueva ley de recursos hídricos (...)” (Sentencia No. 45-15-IN/22, 2022). Dicha resolución hubiese sido una posible consecuencia de haberse concluido sobre la inconstitucionalidad de las 10 leyes estudiadas.

4. Finalmente, el presente trabajo ha demostrado la falta de aplicación de la consulta pre-legislativa a los pueblos, comunidades y nacionalidades indígenas sobre ciertas leyes en el ordenamiento jurídico ecuatoriano en el periodo (2010-2022).

Recomendación (Un camino a la reflexión)...

La falta de aplicación de la consulta pre-legislativa a los pueblos, comunidades y nacionalidades indígenas es más que un análisis teórico-práctico, es un serio y grave problema de la falta de comprensión de la interculturalidad y plurinacionalidad en nuestro país. Pues, no se trata esta investigación de un simple análisis crítico de la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las 10 leyes analizadas del ordenamiento jurídico ecuatoriano, sino de un derecho constitucional violentado, que, a su vez, vulnera otros derechos colectivos. El deber del asambleísta en legislar con conciencia y apego máximo a la Constitución¹⁵ más aún cuando la Corte Constitucional ha emitido fallos respecto del asunto¹⁶.

¹⁵ Comentario emitido por el Dr. Andrés Segovia en entrevista otorgada a Martin González.

¹⁶ La Asamblea Nacional no ha acatado, como se ha podido evidenciar en el trabajo, las disposiciones de la Corte Constitucional referente a los parámetros y estándares establecidos para llevar a cabo una consulta pre-legislativa. En estos casos el rol de la CCE “es emplear todos los medios adecuados y pertinentes para que se ejecuten sus sentencias” (LOGJCC, 2009, art. 21); por otro lado, la ciudadanía tiene el mecanismo jurídico de la acción de incumplimiento cuyo fin “es el cumplimiento integral de una sentencia o dictámenes constitucionales definitivos y ejecutoriados para garantizar el derecho a la tutela judicial efectiva” (Mancero Saá, M, 2016).

Referencias

Asamblea Nacional del Ecuador. Informe No Vinculante No.-016-INV-UTL-AN-2021. (2021).

Asamblea Nacional del Ecuador. Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. (21 de septiembre del 2009). (artículos 74, 75, 76 y 78). R.O. Suplemento 52 de 22-oct-2009

https://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4_ecu_org2.pdf

Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela. Ley Orgánica de Pueblos y Comunidades Indígenas. (artículo 3). (08 de diciembre de 2005). https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Pueblos_indigenas/ley_organica_indigena_ven.pdf

Asamblea Nacional del Ecuador. Ley Orgánica Reformativa de la Ley Orgánica de la Función Legislativa. (06 de noviembre de 2020). (artículo 92). R.O. Suplemento 326 de 10-nov-2020

Asamblea Nacional del Ecuador. Oficio No. AN-CEGADCOT-49-10. (2010).

Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR). Observación Individual sobre el Convenio núm. 169. (1989).

Constitución de la República del Ecuador [Const.]. (2008). (artículos 1, 3, 57, 84, 120 y 424). [vigente]. Lexis. https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_const.pdf

Consultorio Jurídico Gratuito de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador. (2022). Investigación para borrador de proyecto de ley sobre consulta previa y pre-legislativa. (Trabajo no publicado).

Corte Constitucional de Colombia. (2011) Sentencia T-129/11, párr. 5.1.

Corte Constitucional del Ecuador. (18 de marzo del 2010) Sentencia No. 001-10-SIN-CC. https://www.palermo.edu/derecho/pdf/publicaciones/Revista_DerechoAmbiental_Ano4-N1_04.pdf

Corte Constitucional del Ecuador. (11 de noviembre de 2020) Sentencia No. 3-15-IA/20. [MP Daniela Salazar Marín]. http://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcNBldGE6J3RyY1pdGUUnLCB1dWlkOidiN2E4ODBkZC0yMDVkLTQ0OGEtYTYzNi11NjcxNzg3NWU0MzIucGRmJ30

Corte Constitucional del Ecuador. (12 de enero de 2022) Sentencia No. 45-15-IN/22., párrafos 44, 48, 49, 50, 51, 52, 56, 63, 65, 71, 73, 75, 77, 78, 81 y 82 [MP Karla Andrade Quevedo].

http://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcNBldGE6J3RyY1pdGUUnLCB1dWlkOidkMjZkZDQ3ZC03NzQyLTRhMzQtOGFmOS1hY2M2OWY4NGEYTYucGRmJ30=

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (12 de agosto de 2008) Sentencia: Caso del pueblo Saramaka vs. Surinam. [MP Sergio García Ramírez]. https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_172_esp.pdf

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (27 de junio de 2012) Sentencia: Caso del pueblo indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador, párrafos 126, 167, 186 y 301. [MP Diego García-Sayán]. https://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_245_esp.pdf

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2004) Informe No. 40/04, Caso 12.053, párr. 142.

Mancero Saá, Martha Cecilia del Quinche. Acción de y por incumplimiento un estudio desde la jurisprudencia en el Ecuador. Quito, 2016, 233 p. Tesis (Maestría en Derecho. Mención en Derecho Constitucional). Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador. Área de Derecho.

Organización Internacional del Trabajo. Convenio 169 de la OIT. (1 de septiembre de 1991). RO. 206 de 07 de junio de 1999. (artículo 1). [vigente]. https://www.ilo.org/lima/publicaciones/WCMS_345065/lang--es/index.htm

Organización de los Estados Americanos. Declaración Americana de los Derechos de los Pueblos Indígenas. (14 de junio de 2016). [vigente]. <https://www.oas.org/es/sadye/documentos/res-2888-16-es.pdf>

Organización de la Naciones Unidas. Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas. (13 de septiembre de 2007). [vigente]. https://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_es.pdf

Organización de la Naciones Unidas. Declaración Universal sobre la Diversidad Cultural. (2 de noviembre de 2001). [vigente].

<https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/universal-declaration-cultural-diversity>

Presidencia de la República de Costa Rica. Mecanismo General de Consulta a Pueblos Indígenas. [Decreto N° 40932]. (06 de marzo del 2018). RO. 06 de marzo del 2018. (artículo 2). [vigente].

http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?para1=NRTC&nValor1=1&nValor2=86267&nValor3=111809&strTipM=TC

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. Sentencia 2011-1768. (2011).

Anexos

Anexo 1

Ley:		Ley Orgánica de Educación Intercultural.		
¿Se consultó? (Obligatoria/Adecuada/Oportuna)		Observaciones (“No”): Toda vez que se han revisado los documentos remitidos por la Asamblea Nacional no se ha podido evidenciar ninguna mención sobre la realización de la consulta pre-legislativa a los pueblos indígenas en el proceso legislativo de la presente ley.		
Sí	No			
	X			
Indicador (si se consultó)		Cumple	No cumple	Observaciones
Afectación a Derechos Colectivos				
Carácter Previo				
Acuerdo / Consentimiento				
Sujetos de Consulta				
Plazo razonable				
Buena fe				
Interculturalidad y Plurinacionalidad				
Publicidad y Transparencia				
Información veraz y suficiente				
Autonomía				
Sistematicidad y Formalidad				
Cadena de Custodia				
Conclusión:	Preliminarmente, la presente ley sería inconstitucional por falta de aplicación de la consulta pre-legislativa.			

Archivos analizados:

- Proyecto de ley (presentación).
- Calificación del Consejo de Administración Legislativa.
- Informe de Primer Debate de la Comisión.
- Observaciones de Primer Debate.
- Informe de Segundo Debate de la Comisión.

- Observaciones de Segundo Debate.
- Texto aprobado por el Pleno.
- Texto definitivo aprobado por el Pleno.
- Registro Oficial.

Anexo 2

Ley:		Ley de Fomento Ambiental y Optimización de los Ingresos del Estado.		
¿Se consultó? (Obligatoria/Adecuada/Oportuna)		Observaciones (“No”): Toda vez que se han revisado los documentos remitidos por la Asamblea Nacional no se ha podido evidenciar ninguna mención sobre la realización de la consulta pre-legislativa a los pueblos indígenas en el proceso legislativo de la presente ley.		
Sí	No			
	X			
Indicador (si se consultó)		Cumple	No cumple	Observaciones
Afectación a Derechos Colectivos				
Carácter Previo				
Acuerdo / Consentimiento				
Sujetos de Consulta				
Plazo razonable				
Buena fe				
Interculturalidad y Plurinacionalidad				
Publicidad y Transparencia				
Información veraz y suficiente				
Autonomía				
Sistematicidad y Formalidad				
Cadena de Custodia				
Conclusión:	Preliminarmente, la presente ley sería inconstitucional por falta de aplicación de la consulta pre-legislativa.			

Archivos analizados:

- Proyecto de ley (presentación).
- Calificación del Consejo de Administración Legislativa.
- Informe de Primer Debate de la Comisión.

- Informe de Segundo Debate de la Comisión.
- Texto aprobado por el Pleno.
- Texto definitivo aprobado por el Pleno.
- Registro Oficial.

Anexo 3

Ley:		Ley para la Fijación de Límites Territoriales Internos.		
¿Se consultó? (Obligatoria/Adecuada/Oportuna)		Observaciones (“No”): Toda vez que se han revisado los documentos remitidos por la Asamblea Nacional no se ha podido evidenciar ninguna mención sobre la realización de la consulta pre-legislativa a los pueblos indígenas en el proceso legislativo de la presente ley.		
Sí	No			
	X			
Indicador (si se consultó)		Cumple	No cumple	Observaciones
Afectación a Derechos Colectivos				
Carácter Previo				
Acuerdo / Consentimiento				
Sujetos de Consulta				
Plazo razonable				
Buena fe				
Interculturalidad y Plurinacionalidad				
Publicidad y Transparencia				
Información veraz y suficiente				
Autonomía				
Sistematicidad y Formalidad				
Cadena de Custodia				
Conclusión:	Preliminarmente, la presente ley sería inconstitucional por falta de aplicación de la consulta pre-legislativa.			

Archivos analizados:

- Proyecto de ley (presentación).
- Calificación del Consejo de Administración Legislativa.
- Informe de Primer Debate de la Comisión.

- Informe de Segundo Debate de la Comisión.
- Texto aprobado por el Pleno.
- Objeción Parcial.
- Texto definitivo aprobado por el Pleno.
- Registro Oficial.

Anexo 4

Ley:		Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.		
¿Se consultó? (Obligatoria/Adecuada/Oportuna)		Observaciones (“No”):		
Sí	No	<p>El Informe para Segundo Debate con Oficio No. AN-CEGADCOT-49-10 señala que “recoge casi la totalidad de observaciones y aportes planteados por distintas representaciones del movimiento indígena, en el marco de un amplio y permanente diálogo impulsado por la Comisión”.</p> <p>Al ser el único documento que manifiesta un acercamiento a los pueblos indígenas, cabe resaltar que un diálogo no es poner en aplicación a la consulta pre-legislativa establecida por normativa constitucional.</p>		
	X			
Indicador (si se consultó)		Cumple	No cumple	Observaciones
Afectación a Derechos Colectivos				
Carácter Previo				
Acuerdo / Consentimiento				
Sujetos de Consulta				
Plazo razonable				
Buena fe				
Interculturalidad y Plurinacionalidad				
Publicidad y Transparencia				
Información veraz y suficiente				
Autonomía				
Sistematicidad y Formalidad				
Cadena de Custodia				

Conclusión:	Preliminarmente, la presente ley sería inconstitucional por falta de aplicación de la consulta pre-legislativa.
--------------------	---

Archivos analizados:

- Proyecto de ley (presentación).
- Observaciones al proyecto de ley.
- Calificación del Consejo de Administración Legislativa.
- Informe de Primer Debate de la Comisión.
- Informe de Segundo Debate de la Comisión.
- Observaciones Segundo Debate.
- Texto aprobado por el Pleno.
- Objeción Parcial.
- Texto definitivo aprobado por el Pleno.
- Registro Oficial.

Anexo 5

Ley:	Ley Orgánica de Cultura.		
¿Se consultó? (Obligatoria/Adecuada/Oportuna)		Observaciones (“No”):	
Sí	No	Toda vez que se han revisado los documentos remitidos por la Asamblea Nacional no se ha podido evidenciar ninguna mención sobre la realización de la consulta pre-legislativa a los pueblos indígenas en el proceso legislativo de la presente ley.	
	X		
Indicador (si se consultó)	Cumple	No cumple	Observaciones
Afectación a Derechos Colectivos			
Carácter Previo			
Acuerdo / Consentimiento			
Sujetos de Consulta			
Plazo razonable			
Buena fe			
Interculturalidad y Plurinacionalidad			
Publicidad y Transparencia			
Información veraz y suficiente			
Autonomía			

Sistematicidad y Formalidad			
Cadena de Custodia			
Conclusión:	Preliminarmente, la presente ley sería inconstitucional por falta de aplicación de la consulta pre-legislativa.		

Archivos analizados:

- Proyecto de ley (presentación).
- Calificación del Consejo de Administración Legislativa.
- Informe de Primer Debate de la Comisión.
- Informe de Segundo Debate de la Comisión.
- Texto aprobado por el Pleno.
- Objeción Parcial.
- Texto definitivo aprobado por el Pleno.
- Registro Oficial.

Anexo 6

Ley:	Código Orgánico Del Ambiente.		
¿Se consultó? (Obligatoria/Adecuada/Oportuna)		Observaciones (“No”):	
Sí	No	Toda vez que se han revisado los documentos remitidos por la Asamblea Nacional no se ha podido evidenciar ninguna mención sobre la realización de la consulta pre-legislativa a los pueblos indígenas en el proceso legislativo de la presente ley.	
	X		
Indicador (si se consultó)	Cumple	No cumple	Observaciones
Afectación a Derechos Colectivos			
Carácter Previo			
Acuerdo / Consentimiento			
Sujetos de Consulta			
Plazo razonable			
Buena fe			
Interculturalidad y Plurinacionalidad			
Publicidad y Transparencia			
Información veraz y suficiente			

Autonomía			
Sistematicidad y Formalidad			
Cadena de Custodia			
Conclusión:	Preliminarmente, la presente ley sería inconstitucional por falta de aplicación de la consulta pre-legislativa.		

Archivos analizados:

- Proyecto de ley (presentación).
- Calificación del Consejo de Administración Legislativa.
- Informe de Primer Debate de la Comisión.
- Informe de Segundo Debate de la Comisión.
- Texto aprobado por el Pleno.
- Texto definitivo aprobado por el Pleno.
- Registro Oficial.

Anexo 7

Ley:	Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo.		
¿Se consultó? (Obligatoria/Adecuada/Oportuna)		Observaciones (“No”):	
Sí	No	Toda vez que se han revisado los documentos remitidos por la Asamblea Nacional no se ha podido evidenciar ninguna mención sobre la realización de la consulta pre-legislativa a los pueblos indígenas en el proceso legislativo de la presente ley.	
	X		
Indicador (si se consultó)	Cumple	No cumple	Observaciones
Afectación a Derechos Colectivos			
Carácter Previo			
Acuerdo / Consentimiento			
Sujetos de Consulta			
Plazo razonable			
Buena fe			
Interculturalidad y Plurinacionalidad			
Publicidad y Transparencia			
Información veraz y suficiente			

Autonomía			
Sistematicidad y Formalidad			
Cadena de Custodia			
Conclusión:	Preliminarmente, la presente ley sería inconstitucional por falta de aplicación de la consulta pre-legislativa.		

Archivos analizados:

- Proyecto de ley (presentación).
- Calificación del Consejo de Administración Legislativa.
- Informe de Primer Debate de la Comisión.
- Informe de Segundo Debate de la Comisión.
- Texto aprobado por el Pleno.
- Texto definitivo aprobado por el Pleno.
- Registro Oficial.

Anexo 8

Ley:	Ley Orgánica de Tierras Rurales Y Territorios Ancestrales.		
¿Se consultó? (Obligatoria/Adecuada/Oportuna)	Observaciones (“No”): Toda vez que se han revisado los documentos remitidos por la Asamblea Nacional no se ha podido evidenciar la aplicación de la consulta pre-legislativa a los pueblos indígenas en el proceso legislativo de la presente ley. Sin embargo, reposan en el expediente una moción del Asambleísta Miguel Carvajal para que el proyecto de ley se someta a Consulta y una convocatoria de la Presidenta de la Asamblea, de aquel entonces, para que las comunidades indígenas se inscriban para el proceso.		
Sí	No		
	X		
Indicador (si se consultó)	Cumple	No cumple	Observaciones
Afectación a Derechos Colectivos			
Carácter Previo			
Acuerdo / Consentimiento			
Sujetos de Consulta			
Plazo razonable			

Buena fe			
Interculturalidad y Plurinacionalidad			
Publicidad y Transparencia			
Información veraz y suficiente			
Autonomía			
Sistematicidad y Formalidad			
Cadena de Custodia			
Conclusión:	Preliminarmente, la presente ley sería inconstitucional por falta de aplicación de la consulta pre-legislativa.		

Archivos analizados:

- Proyecto de ley (presentación).
- Calificación del Consejo de Administración Legislativa.
- Informe de Primer Debate de la Comisión.
- Observaciones de Primer Debate.
- Informe de Segundo Debate de la Comisión.
- Observaciones de Segundo Debate.
- Texto aprobado por el Pleno.
- Texto definitivo aprobado por el Pleno.
- Moción de Consulta Pre-legislativa.
- Convocatoria de Consulta Pre-legislativa.
- Registro Oficial.

Anexo 9

Ley:	Ley Orgánica Reformatoria de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.		
¿Se consultó? (Obligatoria/Adecuada/Oportuna)		Observaciones (“No”):	
Sí	No	Toda vez que se han revisado los documentos remitidos por la Asamblea Nacional no se ha podido evidenciar ninguna mención sobre la realización de la consulta pre-legislativa a los pueblos indígenas en el proceso legislativo de la presente ley.	
	X		
Indicador (si se consultó)	Cumple	No cumple	Observaciones
Afectación a Derechos Colectivos			

Carácter Previo			
Acuerdo / Consentimiento			
Sujetos de Consulta			
Plazo razonable			
Buena fe			
Interculturalidad y Plurinacionalidad			
Publicidad y Transparencia			
Información veraz y suficiente			
Autonomía			
Sistematicidad y Formalidad			
Cadena de Custodia			
Conclusión:	Preliminarmente, la presente ley sería inconstitucional por falta de aplicación de la consulta pre-legislativa.		

Archivos analizados:

- Proyecto de ley (presentación).
- Informe técnico legislativo.
- Calificación del Consejo de Administración Legislativa.
- Informe de Primer Debate de la Comisión.
- Informe de Segundo Debate de la Comisión.
- Texto aprobado por el Pleno.
- Texto definitivo aprobado por el Pleno.
- Registro Oficial.

Anexo 10

Ley:	Ley Reformatoria a la Ley de Creación de la Universidad Intercultural De las Nacionalidades Y Pueblos Indígenas, Amawtay Wasi.	
¿Se consultó? (Obligatoria/Adecuada/Oportuna)	Observaciones (“No”): El Informe No Vinculante No.-016-INV-UTL-AN-2021 señala que “siendo un proyecto que tiene relación con los derechos colectivos de los pueblos y nacionalidades, es fundamental tener en cuenta, que esta debe ser sujeta a consulta prelegislativa, tal como dispone la norma constitucional y la Ley Orgánica de la Función Legislativa”.	
Sí	No	
	X	

		Sin embargo, no existe evidencia de haberse realizado la consulta pre-legislativa.		
Indicador (si se consultó)		Cumple	No cumple	Observaciones
Afectación a Derechos Colectivos				
Carácter Previo				
Acuerdo / Consentimiento				
Sujetos de Consulta				
Plazo razonable				
Buena fe				
Interculturalidad y Plurinacionalidad				
Publicidad y Transparencia				
Información veraz y suficiente				
Autonomía				
Sistematicidad y Formalidad				
Cadena de Custodia				
Conclusión:	Preliminarmente, la presente ley sería inconstitucional por falta de aplicación de la consulta pre-legislativa.			

Archivos analizados:

- Proyecto de ley (presentación).
- Informe técnico legislativo.
- Calificación del Consejo de Administración Legislativa.
- Informe de Primer Debate de la Comisión.
- Informe de Segundo Debate de la Comisión.
- Texto aprobado por el Pleno.
- Texto definitivo aprobado por el Pleno.
- Registro Oficial.

Anexo 11

Quito, 2022-10-07

Dr. Álvaro Salazar
Secretario General
Asamblea Nacional del Ecuador

En su despacho. –

Ref.: Solicitud de información

De mi consideración. -

Estimado Dr. Salazar, reciba un cordial saludo de Martin Mauricio González Valencia, con C.C. 172151009-5, estudiante de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador.

El motivo de la presente es para solicitarle, muy comedidamente, su gentil ayuda con la remisión de copias simples por correo electrónico de los procesos legislativos de las leyes; desde la presentación del proyecto de ley hasta la aprobación final o último documento que repose en archivo del proceso de creación de la norma; mismas que detallo en el anexo.

Me permito realizar la presente solicitud, debido a que requiero de esta información para la elaboración de mi tesis titulada, y aprobada por el decanato de la facultad, *Falta de aplicación de la consulta pre-legislativa a los pueblos, comunidades y nacionalidades indígenas: Análisis crítico de la inconstitucionalidad de ciertas leyes, vigentes, en el ordenamiento jurídico ecuatoriano en el periodo (2010-2022)*.

Le solicito, a su vez, me ayude con las debidas diligencias para que, con premura, por favor, me las hagan llegar a los siguientes correos: mmgonzalezv@puce.edu.ec / 2117199@ucc.edu.ar

Mucho agradeceré su gentil ayuda.

Atentamente,


Martin Mauricio González Valencia
172151009-5

09955 95 237

2822 365


ASAMBLEA NACIONAL
REPÚBLICA DEL ECUADOR

No. de trámite:
426481

Fecha recepción: 2022-10-07 11:48

No. de referencia:
S/N

Fecha documento: 2022-10-07

Remitente:
Martin Mauricio González Valencia
mmgonzalezv@puce.edu.ec

Revise el estado de su documento con el usuario 1721510095 en:
<http://dts.asambleanacional.gob.ec>

Oficio: 1 hoja
Anexo: 1 hoja

Anexo

Ley	Registro Oficial	Periodo legislativo
Ley Orgánica de Educación Intercultural.	RO 417, Segundo Suplemento del 2011-03-31	2009-2013
Ley de Fomento Ambiental y Optimización de los Ingresos del Estado.	RO 583, Suplemento del 2011-11-24	2009-2013
Ley para la Fijación de Límites Territoriales Internos.	RO 934, Suplemento, del 2013-04-16	2009-2013
Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.	RO 303, Suplemento, del 19/10/2010	2009-2013
Ley Orgánica de Cultura.	R.O. 913, Sexto Suplemento, del 30-12-2016	2013-2017
Código Orgánico Del Ambiente.	R.O. 983, Suplemento, del 12-04-2017	2013-2017
Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo.	R.O. 790, Suplemento, de 05-07-2016	2013-2017
Ley Orgánica de Tierras Rurales Y Territorios Ancestrales.	R.O. 711, Suplemento, del 14-03-2016	2013-2017
Ley Orgánica Reformatoria de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.	R.O. No. 326, Suplemento, de 10-11-2020	2017-2021
Ley Reformatoria a la Ley de Creación de la Universidad Intercultural De las Nacionalidades Y Pueblos Indígenas, Amawtay Wasi.	R.O. No. 521, Quinto Suplemento, de 23-08-2021	2021-2025

Anexo 12



Oficio Nro. AN-SG-2022-0634-O

Quito, D.M., 24 de octubre de 2022

Asunto: Requerimiento de Información / Trámite Nro. 426481

Señor
Martín Mauricio González Valencia
CIUDADANO
En su Despacho

De mi consideración:

Con un cordial saludo me permito dar atención a la petición contenida en el documento sin número de 07 de octubre de 2022, ingresado a esta legislatura con número de trámite 426481 en la misma fecha.

En tal sentido y fin de atender el trámite materia del presente, remito adjunto lo siguiente:

- Memorando Nro. AN-SG-GAB-2022-0634-M de 20 de octubre de 2022, suscrito por la abogada Silvia Narváez Quiñónez, en calidad de Analista 2 de esta Legislatura, responsable a esa fecha, de la Unidad de Archivo-Biblioteca, con sus respectivos anexos en formato digital, del cual se desprende:
 - " Ley Orgánica de Educación Intercultural, RO 417, Segundo Suplemento del 2011-03-31.
 - Ley de Fomento Ambiental y Optimización de los Ingresos del Estado, RO 583, Suplemento del 2011-11-24.
 - Ley de Fijación de Límites Internos, RO 934, Suplemento, del 2013-04-16.
 - Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, RO 303, Suplemento, del 2010-10-19.
 - Ley Orgánica de Cultura, R.O. 913, Sexto Suplemento, del 30-12-2016.
 - Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales, R.O. 711, Suplemento, del 14-03-2016.
 - Ley Orgánica Reformatoria de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, R.O. No. 326, Suplemento, de 10-11-2020.
 - Ley Reformatoria a la Ley de Creación de la Universidad Intercultural De las Nacionalidades Y Pueblos Indígenas, Amawtay Wasi, R.O. No. 521, Quinto Suplemento, de 23-08-2021."
- Respecto de información relacionada con:
 - Proyecto de Código Orgánico del Ambiente, publicado en el Registro Oficial, Suplemento 983 de 12 de abril de 2017 y Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo publicada en el Registro Oficial, Suplemento 790 de 05 de junio de 2016, remito enlaces a las bases de datos públicas correspondientes a fin de solventar lo requerido:
 - <https://leyes.asambleanacional.gob.ec/>
 - <https://www.asambleanacional.gob.ec/es/multimedios-legislativos/list>

La información remitida se entrega en estricto apego a la documentación que maneja y que es competencia de este Despacho, y en cumplimiento de las funciones dispuestas en el artículo 20 numerales 6, 7 y 16 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

Con sentimientos de distinguida consideración

Atentamente,

Documento firmado electrónicamente

Abg. Álvaro Ricardo Salazar Paredes
SECRETARIO GENERAL

Referencias:

- AN-SG-GAB-2022-0634-M

Anexos:

- 1_ley_de_educaciOn_intercultural_bilingue.rar
- 2_ley_de_fomento_ambiental_83685.rar
- 3_ley_de_fijaciOn_de_límites_territoriales_internos.rar
- 4_código_orgánico_de_organizaciOn_territorial_autonomía_y_descentralizaciOn_(cootad).rar
- 5_organica_de_cultura.rar
- 6_tieras_rurales_y_territorios_ancestrales.rar
- 7_lofl_2020.rar

Oficio Nro. AN-SG-2022-0634-O

Quito, D.M., 24 de octubre de 2022

- 3__univ__inter_nacionalidades_y_pueblos_indigenas_amaury_wasi_unificado_tr_374129.rar
- an-sg-gab-2022-0634-m-2.pdf
- registro_oficial_suplemento_983_12_abr_2017.pdf
- registro_oficial_suplemento_983_12_abr_20170663554001666622242.pdf
- código_organico_del_ambiente.docx
- registro_oficial_suplemento_790_5_jul_2016.pdf
- ordenamiento_territorial_uso_y_gestión_del_suelo_0316983001666625011.docx
- 426481-g-onzate 20297933001666625019.pdf

SV



Verificado electrónicamente por:
**ALVARO RICARDO
SALAZAR PAREDES**