

SEÑOR PRESIDENTE Y SEÑORES JUECES DE LA CORTE
CONSTITUCIONAL.

Juez Ponente: Enrique Herrería Bonnet

Sentencia No. 38-13-IS/19

ABG. SANTIAGO SALAZAR ARMIJOS, Procurador Judicial de la abogada Esperanza Guadalupe Llori Abarca, Presidenta de la Asamblea Nacional del Ecuador, conforme se desprende de la escritura pública de poder especial y Procuración Judicial que adjunto.

I

En referencia a la sentencia No. 38-13-IS/19 de fecha 13 de diciembre del 2019, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:

"1. El incumplimiento de la sentencia No. 001-10-SIN-CC, en relación a la regulación del derecho a la consulta prelegislativa, lo que conllevó a que la Asamblea Nacional del Ecuador incurra en una omisión del artículo 84 de la CRE;

2. El incumplimiento parcial de la sentencia No. 001-10-SIN-CC, en relación a la regulación del derecho a la consulta previa, lo que conllevó a que la Asamblea Nacional del Ecuador incurra en una omisión del artículo 84 de la CRE;

3. Que la Asamblea Nacional del Ecuador dentro del plazo máximo de un año, expida las leyes orgánicas correspondientes que regulen el derecho a la consulta previa y prelegislativa, sobre la base de los parámetros mínimos establecidos en la sentencia No. 001-10-SIN-CC y en los instrumentos internacionales de derechos humanos bajo la prevención establecida en el numeral 10 del artículo 436 de la CRE (...)"

II

Al respecto y en uso de mis competencias, me permito informar lo siguiente:

Mediante Memorando Nro. AN-SG-2022-0513-M, de fecha 13 de febrero de 2022, el abogado Álvaro Ricardo Salazar Paredes, Secretario General de la Asamblea Nacional, sobre el presente caso, describe:

“Me permito informar a usted que para atender dicho requerimiento se gestionó y coordinó con el magister Paulo César Gaibor, Coordinador General de la Unidad de Técnica Legislativa, quien en respuesta a dicha solicitud ha informado lo siguiente:

“...Sobre la sentencia N°38-13-IS/19, de 13 de diciembre de 2019, mediante la cual, la Corte Constitucional analiza si por medio de la emisión del "Instructivo para la aplicación de la Consulta Prelegislativa" aprobado por el Consejo de Administración Legislativa-Asamblea Nacional del Ecuador y del "Reglamento para la ejecución de la consulta previa, libre e informada en los procesos de licitación y asignación de áreas y bloques hidrocarburíferos" emitido por el Presidente de la República del Ecuador se ha dado cumplimiento a lo dispuesto en la sentencia constitucional No. 0001-10-SIN-CC, adoptada dentro de las acciones de inconstitucionalidad Nos. 0008-09-IN y 0011-09-IN.

Sobre lo requerido y en consideración de que la Unidad de Técnica Legislativa, como instancia técnica de asesoría y acompañamiento legislativo, no emite criterios vinculantes y/o de cumplimiento obligatorio, conforme sus atribuciones y competencias derivadas del artículo 30 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, informo lo solicitado en dos partes: la primera es un acercamiento a las normas que obligan a la Asamblea Nacional a cumplir con su obligación de adecuación normativa en razón de los derechos reconocidos a los sujetos colectivos; la segunda responde al detalle de la información que permite comprender los avances en el cumplimiento de la sentencia N°38-13-IS/19.

1. Contexto normativo

*Entre otros de los postulados contenidos en varios instrumentos internacionales están: la **Declaración Universal de Derechos Humanos** (1948), el **Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales**, el **Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos**, que han sentado las bases del reconocimiento de algunos derechos de los pueblos indígenas, entre ellos el de consulta previa, libre e informada.*

La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, señala en el artículo 19 que los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio 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.

De la misma manera, se establece en los artículos 5 y 6 del **Convenio Nro. 169** de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Triviales en Países Independientes adoptado por la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, el respeto a los valores, prácticas e instituciones de los pueblos indígenas y su derecho a ser consultados cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente.

Del contenido normativo de estos dos instrumentos se desprende que la consulta previa, libre e informada constituye una obligación de todos los Estados con los pueblos interesados, se la debe realizar mediante procedimientos apropiados, según las características socio-culturales de los pueblos y de buena fe, y a través de instituciones representativas de los pueblos. [1]

En sí, la finalidad de la consulta es lograr un acuerdo con los pueblos o su consentimiento libre, previo e informado acerca de las medidas propuestas por el Estado (OIT, 1999: 6, 15 y 16; Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, 2006: 19, 30 y 32).

La Constitución de la República del Ecuador en sus artículos 56, 57 y 58 reconoce y garantiza los derechos colectivos de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianos y montubios.

Así mismo, el numeral 17 del artículo 57 de la Constitución de la República reconoce a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianos y montubios el derecho a ser consultados antes de la adopción de una medida legislativa que podría afectar cualquiera de sus derechos colectivos.

En este marco y acorde al Informe de la Relatoría Especial de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, caso Ecuador (2019), todas las acciones normativas que desarrollen o amplíen los derechos colectivos de comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades, son catalogadas como un avance en el cumplimiento de las obligaciones estatales por garantizar, proteger, respetar y promover los derechos humanos, entre ellos, los derechos colectivos establecidos en la Constitución de la República del Ecuador, y en los instrumentos antes citados.

Bajo este acercamiento al marco jurídico a continuación se presentan de manera sintética las reformas normativas cuya finalidad es precautelar una adecuada operacionalización de la consulta prelegislativa.

2. Reformas normativas emprendidas por la Asamblea Nacional del Ecuador

*La Asamblea Nacional reformó la Ley Orgánica de la Función Legislativa, en su **Capítulo XI.I -Consulta Prelegislativa**, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 326 del 10 de noviembre de 2020. Se ajusta la ley a los parámetros establecidos en la Sentencia N°38-13-IS/19, de 13 de diciembre de 2019.*

A través de la Ley se reconoce, garantiza y viabiliza el derecho de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblo afroecuatoriano y pueblo montubio ser consultados antes de la adopción de una medida legislativa que pueda afectar cualquiera de sus derechos colectivos. La Consulta prelegislativa se establece en la LOFL como obligatoria, adecuada y oportuna.

De esta manera, las reformas instauran cinco elementos fundamentales de desarrollo sobre el artículo 57 numeral 17 de la Constitución de la República del Ecuador:

a) El artículo 109.4 de la LOFL fija las Reglas mínimas de la consulta prelegislativa, estableciendo tres pautas importantes:

a.1.- Organizar e implementar la consulta prelegislativa, dirigida de manera exclusiva a las comunas, comunidades, pueblos y

nacionalidades indígenas, al pueblo afroecuatoriano y al pueblo montubio, antes de la adopción de una medida legislativa que pueda afectar cualquiera de sus derechos colectivos, sin perjuicio de que se consulte a otros sectores de la población.

a.2.-La consulta prelegislativa, en tanto derecho colectivo, no puede equipararse bajo ninguna circunstancia con la consulta previa, libre e informada, con la consulta popular, ni con la consulta ambiental.

a.3.- Los pronunciamientos de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, del pueblo afroecuatoriano y pueblo montubio se referirán a los aspectos que puedan afectar de manera objetiva a alguno de sus derechos colectivos y servirán para lograr el acuerdo o el consentimiento acerca de las medidas legislativas propuestas.

b) El artículo 109.5 del mismo cuerpo legal establece nueve parámetros y principios de la consulta prelegislativa.

b.1-Oportunidad e imperatividad, por medio del cual la consulta se realizará antes de la expedición de cualquier Ley que pueda afectar los derechos colectivos de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, del pueblo afroecuatoriano y del pueblo montubio.

b.2.- Plazo razonable a través del cual la consulta respetará el tiempo necesario para el desarrollo de las fases de la consulta prelegislativa; y, especialmente, de las deliberaciones internas de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, del pueblo afroecuatoriano y del pueblo montubio.

b.3.-Buena fe, respecto a que, durante el proceso de consulta, la Asamblea Nacional y las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas actuarán con transparencia, diligencia, responsabilidad y en un clima de confianza, colaboración y respeto mutuo.

b.4.-Interculturalidad y Plurinacionalidad, relacionado a que el proceso de consulta se desarrollará con flexibilidad y pertinencia cultural.

b.5.-Publicidad y Transparencia, determina el carácter público e informado con acceso oportuno y completo a la información.

b.6.-Información veraz y suficiente, sobre el objeto de la consulta, los procedimientos para realizarla.

b.7.-Autonomía, la participación de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, del pueblo afroecuatoriano y del

pueblo montubio vinculados a temas sustantivos por ser consultados, deberá ser realizada sin coacción o condicionamiento alguno, con respeto a su autonomía.

b.8.-Eficacia material para efectuar un proceso deliberativo y sistemático que permita su incidencia adecuada y suficiente en la determinación del contenido material de los proyectos de ley que puedan restringir sus derechos colectivos.

b.9.- Sistemática y formalidad de procedimientos claros, formales, previamente conocidos y replicables.

*c) La Ley mencionada también establece que el órgano responsable de llevar a efecto la consulta es la Asamblea Nacional, a través de la respectiva **comisión especializada permanente u ocasional**, pudiendo solicitar la cooperación de las organizaciones representativas de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, del pueblo afroecuatoriano y del pueblo montubio, así como de organismos internacionales.*

d) Respecto a la pertinencia de la consulta prelegislativa la reforma establece que se efectuará durante el primer debate del proyecto de ley a través de una resolución especial por mayoría simple de sus miembros. No obstante, en caso de que la comisión especializada, no haya establecido la existencia de afectaciones a los derechos colectivos, en el primer debate del proyecto, cualquier asambleísta podrá mocionar al Pleno, de forma fundamentada, la realización de la consulta prelegislativa.

e) Otro elemento fundamental tiene que ver con lo contemplado en el Art. 109.8, sobre la delimitación de cuatro fases: fase de preparación; fase de convocatoria pública e inscripción; fase de información y realización de la consulta; y, fase de análisis de resultados y cierre de la consulta prelegislativa.

*Con lo citado, se observa que la Asamblea Nacional ha dado pasos importantes en la adecuación normativa acorde a las obligaciones convencionales y a las responsabilidades determinadas por las sentencias constitucionales. Actualmente, se cuenta con parámetros claros que permitan llevar a cabo la consulta preslegislativa desde el **Capítulo XI.I sobre Consulta Prelegislativa.***

Con lo expuesto, en atención al punto 3 de la Sentencia N°38-13-IS/19, de 13 de diciembre de 2019, que en su parte pertinente dispone: “Que la Asamblea Nacional del Ecuador dentro del plazo máximo de un año, expida las leyes orgánicas correspondientes que regulen el derecho a la consulta previa y prelegislativa, sobre la base de los parámetros mínimos establecidos en la sentencia No. 001.10-SIN-CC y en los instrumentos internacionales de derechos humanos bajo la prevención establecida en el numeral 10 del artículo 436 de la CRE”; se observa que la Asamblea Nacional ha logrado integrar los criterios sobre consulta prelegislativa configurados en dicho fallo constitucional, en la reforma a la Ley Orgánica de la Función Legislativa sobre la Consulta Prelegislativa de noviembre de 2020.

Finalmente, esta reforma normativa ha sido planteada de acuerdo al Artículo 57 numeral 17 de la Constitución de la República del Ecuador, respecto a que la consulta prelegislativa es un derecho de comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades, a ser consultados antes de la adopción de una medida legislativa que pueda afectar cualquiera de sus derechos de carácter colectivo.

Al ser una Ley aprobada y publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 326 del 10 de noviembre de 2020, no corresponde adjuntar documentación (...).”

III PETICIÓN

El artículo 82 de la Constitución de la República, señala que el derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y a la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes, lo cual significa que todos los ecuatorianos convivimos bajo el mandato de leyes jurídicamente ordenadas, en la aplicación del derecho escrito y vigente; dicha confiabilidad en el orden jurídico, otorga la certeza de que las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, los servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal, ejercen sus competencias y facultades que les son atribuidas en la Constitución y la ley, de conformidad con lo que prevé el artículo 226 de la misma Carta Suprema.

Es así, que el principio de legalidad garantiza que el ejercicio del poder público se ejerza por las vías legítimamente constituidas, principio que debe estar subordinado de manera incondicional al ordenamiento jurídico, es decir a la

Constitución y a las normas legales establecidas y no a la voluntad de las personas; por lo que su ejercicio no puede rebasar los límites que las configuran.

Por otra parte, el principio de independencia, se refiere a que cada órgano del Estado cumple sus funciones con autonomía, en el marco de sus competencias, y esta independencia les permite ejecutar y aplicar imparcialmente las normas que expresan la voluntad popular, someter a todos los poderes públicos al cumplimiento de la ley, controlar la legalidad de la actuación administrativa y ofrecer a todas las personas tutela efectiva en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos.

Así mismo, la Constitución del República del Ecuador determina que la Corte Constitucional es el máximo órgano de control y de interpretación constitucional y le ha conferido la atribución de expedir sentencias que constituyan jurisprudencia vinculante, de directa e inmediata aplicación, aquello, con el fin, de garantizar la protección de derechos fundamentales y evitar que por cualquier acto administrativo o judicial, esta protección constitucional se vea quebrantada.

Por lo tanto, en base a los argumentos detallados y en virtud que la Asamblea Nacional del Ecuador, ha cumplido con lo dispuesto en la sentencia No. 38-13-IS/19 de fecha 13 de diciembre del 2019, solicito muy comedidamente se emita el auto de cumplimiento y archivo en el presente caso.

Notificaciones que nos correspondan las recibiremos en la casilla constitucional No. 15, así como en el correo electrónico: asesoria.juridica@asambleanacional.gob.ec.

En mi condición de Procurador Judicial de la Presidenta de la Asamblea Nacional.

Abg. Santiago Salazar Armijos
Mat. 11270 C.A.P.