

Quito, D.M. 21 de mayo de 2026

CASO 14-23-IN y acumulado

EL PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR, EN EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES Y LEGALES, EMITE LA SIGUIENTE

SENTENCIA 14-23-IN/26

Resumen: La Corte Constitucional acepta las demandas de acción pública de inconstitucionalidad por la forma del decreto ejecutivo 604 que contiene el “Instructivo para la Aplicación de la Consulta Prelegislativa para la expedición de Actos Normativos de la Función Ejecutiva”, por ser contrario al artículo 133.2 de la Constitución (reserva de ley), al regular el artículo 57.17 de la Constitución (derecho a la consulta prelegislativa). En consecuencia, declara la inconstitucionalidad con efectos diferidos y dispone que el seguimiento de esta sentencia se incorpore al caso 38-13-IS/19.

1. Antecedentes procesales

1.1. Causa 14-23-IN

1. El 08 de marzo de 2023, Segundo Leonidas Iza Salazar, presidente de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador – CONAIE; Zenaida Anabel Yasacama Gayas, vicepresidenta de la CONAIE; Marlon Richard Vargas Santi, presidente de la Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía del Ecuador – COFENIAE; Matilde Verónica Inmunda Tapuy, dirigente de Juventud CONFENIAE; José Valenzuela Rosero, director del Centro de Derechos Humanos de la PUCE; Cristina Melo Arteaga, Coordinadora del Programa de DDHH y Derechos de la Naturaleza de Fundación Pachamama; y, Mateo Herrera Rueda, miembro del Centro de Derechos Humanos de la PUCE (“**accionantes**”), presentaron una acción pública de inconstitucionalidad, por razones de forma y fondo, en contra del Decreto Ejecutivo 604 (“**decreto impugnado**”), que contiene el “Instructivo para la Aplicación de la Consulta Prelegislativa para la expedición de Actos Normativos de la Función Ejecutiva”, expedido por Guillermo Lasso Mendoza, entonces presidente de la República y publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial 202 de 02 de diciembre de 2022, (“**demanda 1**”). Tras el sorteo electrónico correspondiente, el conocimiento de la causa recayó en el juez constitucional Richard Ortiz Ortiz.

2. El 08 de mayo de 2023, el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional¹

¹ Conformada por la entonces jueza constitucional Carmen Corral Ponce; y los jueces constitucionales Alf Lozada Prado y Richard Ortiz Ortiz. Además, dispuso la publicación de un resumen completo y fidedigno de la demanda en el Registro Oficial y en el portal electrónico de la Corte Constitucional del Ecuador.

admitió a trámite la acción y dispuso que la Presidencia de la República (“**Presidencia**”) y la Procuraduría General del Estado (“**PGE**”) presenten sus argumentos sobre la constitucionalidad de la norma impugnada.

3. El 20 de junio de 2023, la Presidencia presentó el informe solicitado.²

1.2. Causa 35-23-IN

4. El 10 de mayo de 2023, la comunidad ancestral A’i Cofán de Sinangoe, por medio de su autoridad política Wider Anderson Guaramag Umenda; la nacionalidad Siekopai, por medio de su autoridad política Elías Roberto Piyahuaje Payahuaje; la Organización Waorani de Pastaza, por medio de su autoridad política Silvana Nihua Yeti; la fundación Alianza Ceibo, por medio de su Directora Ejecutiva Gladyz Fabiola Vargas Quenama; la Alianza de Organizaciones por los Derechos Humanos de Ecuador, por medio de su coordinadora Vivian Isabel Idrovo Mora; Jorge Acero González y Lina María Espinosa Villegas, en las calidades de coordinador legal y miembro del equipo de derecho de Amazon Frontlines; y Verónica Potes Guerra, en calidad de miembro de la Alianza de Organizaciones por los Derechos Humanos (“**accionantes**”) presentaron una acción pública de inconstitucionalidad en contra del decreto impugnado por razones de forma y de fondo (“**demandas 2**”). Tras el sorteo electrónico correspondiente, el conocimiento de la causa recayó en la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez.
5. El 22 de agosto de 2023, el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional³ admitió a trámite la acción, ordenó que la Presidencia y la PGE presenten sus argumentos sobre la constitucionalidad de la norma impugnada y dispuso que esta causa se acumule al caso 14-23-IN.
6. El 20 de octubre de 2023, la Presidencia presentó el informe requerido.⁴
7. Dentro de las causas acumuladas, las siguientes personas han presentado *amici curiae* o han comparecido en calidad de terceros con interés: Ángel Salvador Maita Zapata, en calidad de asambleísta por Estados Unidos y Canadá; Marcos Alexander Ortiz

² Se deja constancia que el 30 de junio de 2023, Mateo Sebastián Herrera Ruela incorporó un nuevo casillero judicial para recibir notificaciones. El 27 de julio de 2023, Darío Fernando Cueva Valdez en calidad de delegado del Ministro del Ambiente, Agua y Transición Ecológica señaló casillero judicial. El 25 de julio de 2023, Leonidas Iza Salazar, solicitó la priorización del caso.

³ Conformada por las entonces juezas constitucionales Carmen Corral Ponce y Teresa Nuques Martínez; y el juez constitucional Alí Lozada Prado. Además, dispuso la publicación de un resumen completo y fidedigno de la demanda en el Registro Oficial y en el portal electrónico de la Corte Constitucional del Ecuador.

⁴ Se deja constancia que el 01 de julio de 2024, los accionantes de la demanda 2 solicitaron la priorización del caso.

Muñoz; María Eulalia Silva Ricaurte, en calidad de presidenta ejecutiva de la Cámara de Minería del Ecuador; Fernando Santos Alvite, en calidad de Ministro de Energía y Minas de ese entonces; María Gabriela Uquillas Iturralde, en calidad de directora ejecutiva del Comité Empresarial Ecuatoriano; Jessica Alexandra Zhaper Corte, Mónica Alexandra Sorca Buele, Luis Miguel Lalangui Alburqueque, y otros en calidad de trabajadores de la compañía HP DRILLINGSERVICES S.A.S.; Jiuliana Cisneros, Marco Changoluisa, Mercy Uribe y otros, en calidad de habitantes de la parroquia rural Palo Quemado del cantón Sigchos, provincia de Cotopaxi; Ronald Francis Hochstein, en calidad de presidente ejecutivo de la compañía Aurelian Ecuador S. A.; María de la Paz Jervis, en calidad de presidenta ejecutiva de la Cámara de Industrias y Producción; Henry Ordoñez Naulaguari, en calidad de representante del Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquia San Gerardo; Elsa Panjón, en calidad de representante del Recinto Bella Vista, Mayra Panjón, en calidad de representante del Recinto El Cisne, Patricia Giñín, en calidad de representante de la Asociación de Pequeños Productores de Dulces y Conservas La Natividad de Chumblín, y otros; y, Luis Ernesto Grijalva Haro, en calidad de director ejecutivo y representante legal de la Asociación de la Industria Hidrocarburífera del Ecuador.

8. El 24 de noviembre de 2025, Mateo Sebastián Herrera Rueda desistió expresamente de la demanda de inconstitucionalidad que se signó con el número 14-23-IN. Además, dejó a “salvo el derecho de los demás legitimados activos que firmaron conjuntamente la acción [...], de modo que continúen con la tramitación del proceso [...]”.
9. El 28 de abril de 2026, el juez constitucional Richard Ortiz Ortiz avocó conocimiento de la presente causa.

2. Competencia

10. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones públicas de inconstitucionalidad, de conformidad con el artículo 436, número 2 de la Constitución de la República (“CRE”) y los artículos 75, número 1, 98 y 191 numeral 2 letra a de la LOGJCC.

3. Disposiciones cuya inconstitucionalidad se demanda

11. Los accionantes de ambas demandas afirman que la integralidad del decreto impugnado sería inconstitucional por razones de forma; pero también impugnan por el fondo lo siguiente: una frase del inciso segundo del artículo 1; el artículo 2; el artículo 3; los numerales 1, 3 y 7 del artículo 5; una frase del numeral 4 del artículo 6; el artículo 7, el artículo 8; una frase del inciso final del artículo 11; los incisos segundo y tercero del artículo 12; los artículos 14, 15, 16, 17 y 18 y la disposición general única, que

disponen:

Art. 1.- Objeto y ámbito de aplicación. - [...]

La consulta prelegislativa será aplicable sin perjuicio de la capacidad de auto regulación que les compete a las entidades de la Función Ejecutiva [...].

Art. 2.- Carácter no vinculante. - La consulta prelegislativa tiene como finalidad buscar acuerdos, recibir criterios y retroalimentación de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, respecto del acto o actos normativos que van a expedirse por parte de la Función Ejecutiva.

Sin perjuicio de lo indicado en el inciso precedente, el resultado de la consulta prelegislativa no tiene carácter vinculante, por tanto, la Función Ejecutiva podrá continuar con la expedición del acto normativo, siempre que la consulta se haya realizado en función de los parámetros y principios previstos en el presente instructivo”.

Art. 3.- Sujetos de consulta. - Son sujetos de consulta, única y exclusivamente, las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas por sí mismos o a través de sus organizaciones representativas.

Para los pueblos indígenas en aislamiento voluntario no cabe la consulta prelegislativa, puesto que prevalece el principio de no contacto de conformidad con lo prescrito en el segundo inciso del numeral 21 del artículo 57 de la Constitución de la República.

Art. 5.- Principios. - La consulta prelegislativa deberá regirse por los siguientes principios:

1. Oportunidad. - La consulta prelegislativa se realizará antes de la expedición de cualquier acto normativo que pudiere afectar directa y objetivamente los derechos colectivos de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, quienes serán informados de manera oportuna. [...].

3. Buena fe. - Durante el proceso de consulta, las entidades de la Función Ejecutiva y las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, vinculadas a los temas a ser consultados, actuarán con honestidad, probidad, transparencia, diligencia, responsabilidad, en un clima de confianza, colaboración y respeto mutuo. [...].

7. Eficiencia administrativa. - El proceso de consulta prelegislativa se realizará de manera expedita y rápida, precautelando el ejercicio de derechos. Se prohíben las dilaciones o retardos injustificados tanto de la entidad consultante como por parte del sujeto consultado.

Art. 6.- Reglas de la consulta prelegislativa. - [...].

4.- [...] deben referirse exclusivamente a los aspectos que puedan afectar de manera objetiva y directa sus derechos colectivos.

Art. 7.- Unidad responsable. - Las entidades que conforman la Función Ejecutiva, son las responsables de llevar a cabo la consulta prelegislativa, a través de la unidad en la que se genera la necesidad de la expedición normativa, sin perjuicio de la delegación que se pueda entregar.

De ser necesario y como lo ordena el artículo 226 de la Constitución de la República, se podrán implementar los mecanismos de cooperación que se estimen pertinentes con las otras entidades de la Función Ejecutiva.

Art. 8.- Informe de pertinencia para las entidades de la Función Ejecutiva. - Previo

a la emisión de todo acto normativo, se deberá contar como parte de los sustentos previos a su emisión, con un informe técnico jurídico, debidamente motivado, bajo responsabilidad de la unidades técnica y jurídica respectiva de cada entidad de la Función Ejecutiva, en el que se indique si existe o no una posible afectación de derechos colectivos de comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas.

Art. 11.- Fases de la consulta prelegislativa. - [...] registrados por la entidad rectora del sistema intercultural bilingüe.

Art. 12.- Identificación de los sujetos de consulta. - [...] Cualquier comuna, comunidad, pueblo o nacionalidad indígena, que no hubiese sido identificada como sujeto de consulta, podrá solicitar durante las fases de preparación o de convocatoria pública e inscripción. Para ejercer su derecho, presentarán una solicitud con el motivo por el que consideran que debe ser consultado y la identificación clara y expresa de los derechos colectivos que podrían verse afectados de manera objetiva y directa, sobre la base de lo determinado en el presente instructivo.

En el caso de que la solicitud de participación no cuente con estos requisitos, será rechazada por la entidad consultante.

Art. 14.- Anexos a la convocatoria pública.- La entidad responsable de ejecutar la consulta prelegislativa, verificará que forme parte de la convocatoria pública e invitaciones, los siguientes anexos:

1. El proyecto normativo a ser consultado;
2. El procedimiento de la consulta prelegislativa; y,
3. El cronograma de la consulta prelegislativa.

De ser el caso, la información deberá estar traducida al idioma propio de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas participantes.

Art. 15.- Discusión interna.- Una vez entregada la documentación a la que hace referencia el artículo 14 del presente instructivo, corresponderá a las comunas, comunidades, pueblos y nacionales indígenas, bajo su responsabilidad, costumbres, tradiciones y procedimientos internos de deliberación y toma de decisiones, desarrollar la discusión interna sobre la base de la información entregada, sin que ninguna instancia ajena a éstas intervenga en el proceso interno.

Los sujetos consultados podrán recabar opiniones técnicas y especializadas, si así lo requieren.

Art. 16.- Recepción de aportes.- Dentro del término de veinte (20) días, contados desde la fecha en que culmine la entrega de la información oficial, establecida en el artículo 14 de este instructivo, la entidad consultante y/o la entidad rectora de la gestión y desarrollo de los pueblos y nacionalidades, receptorán de los sujetos de consulta, los aportes y criterios que sean el resultado del proceso interno de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas; los mismos deberán ser presentados, ya sea de manera física escrita; o, cargados en la plataforma digital creada por la entidad consultante, o a las direcciones de correo electrónico definidas en la convocatoria e invitación para el inicio del proceso; en los dos casos, estarán acompañados de actas, listas o registros de los participantes y otros medios de verificación de las reuniones o asambleas comunitarias realizadas, durante la discusión interna.

Art. 17.- Procesamiento de aportes y resultados.- Una vez concluida la recepción de los resultados de la consulta prelegislativa, dentro del término de cinco (5) días, contados

a partir de la recepción de aportes y criterios, establecido en el artículo 16 del presente instructivo, la entidad responsable de la consulta prelegislativa y/o la entidad rectora de la gestión y desarrollo de los pueblos y nacionalidades, sistematizarán y analizarán los aportes entregados.

Art. 18.- Informe final de resultados.- Procesados los resultados, dentro del término de hasta cinco (5) días, contados a partir la compilación de los resultados, la entidad consultante elaborará el informe final de resultados de la consulta prelegislativa, en el que constarán los criterios y aportes recibidos debidamente sistematizados; informe que se adjuntará al expediente de todo el proceso de consulta, en documentación original. El informe final, será elaborado por el órgano administrativo proponente del proyecto normativo, y remitido de forma inmediata con el expediente del proceso de consulta, a la máxima autoridad de la entidad responsable de la consulta prelegislativa, para su respectivo análisis y aprobación; con lo cual finalizará el proceso de consulta prelegislativa, y se procederá a la promulgación del acto normativo consultado.

Disposición General Única. - En caso de que las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas no entreguen por escrito sus opiniones, observaciones o aportes al proyecto de acto normativo, dentro de los términos establecidos en el presente instructivo, y se verifique que las mismas fueron debidamente convocadas, se continuará con el proceso para la expedición del acto normativo.

Para el efecto, la unidad de la entidad responsable de la consulta prelegislativa levantará el correspondiente informe en el que se detalle la falta de participación de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas.

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1. De la parte accionante

4.1.1. Demanda 1

12. Los accionantes alegan que las normas impugnadas son contrarias, por la forma y por el fondo, a la Constitución en los artículos 11.2 y 66.4 (igualdad formal, material y no discriminación); artículo 11 números 3 y 8 (prevalencia constitucional y no regresividad de derechos); artículo 57 números 1, 9, 10 y 17 (autodeterminación de las comunidades y pueblos indígenas, y consulta prelegislativa); artículos 58 y 59 (derechos colectivos); artículo 76.7.c (derecho de ser escuchado); artículo 84 (garantía de adecuación normativa); artículos 132 y 133 (reserva de ley); y, artículo 226 (principio de legalidad).

4.1.1.1. Argumentos de inconstitucionalidad por la forma

13. Los accionantes impugnan la integralidad del decreto por razones de forma, para lo cual alegan:
14. En relación con los artículos 132 y 133 (reserva de ley), 84 (garantía de adecuación

normativa) y 226 (principio de legalidad) de la Constitución, los accionantes sostienen que la norma impugnada contraviene dichos mandatos constitucionales, debido a que regulan el derecho a la consulta prelegislativa, materia que, en su criterio, debe ser regulada mediante ley orgánica, y no a través de una norma de inferior jerarquía. De tal manera expresan que la norma impugnada:

está formalmente viciada en su validez por cuanto una autoridad con potestad normativa ha pretendido regular un asunto que la Constitución reserva para otro tipo de norma, jerárquicamente superior, contraviniendo la garantía de adecuación normativa prevista en el artículo 84 de la CRE. Es menester indicar que el ejercicio indebido de la potestad normativa por un órgano incompetente acarrea también la vulneración del principio de legalidad que reviste la actuación de los poderes públicos (CRE, art. 226) [...].⁵

[Para] instrumentalizar el ejercicio de los derechos constitucionales, como es el caso del derecho a la consulta prelegislativa, es preciso que la Asamblea Nacional siga el trámite previsto en los artículos 134 al 139 de la Constitución, así como las disposiciones contenidas en la Ley Orgánica de la Función Legislativa, y emitir una ley orgánica, siendo la única categoría normativa hábil para el efecto.⁶

15. En esa línea, los accionantes señalan que, si bien en ciertos casos es posible que un derecho constitucional sea desarrollado en cuerpos normativos de jerarquía inferior a una ley orgánica, ello solo resulta posible cuando existe una delegación expresa del legislador. En este caso, los accionantes afirman que dicha delegación no concurre, debido a que “no existen normas que establezcan el procedimiento de consulta prelegislativa, excluyéndose también la posibilidad de que una ley haya delegado expresamente tal atribución al presidente de la República”.⁷ De este modo, consideran que:

el Decreto Ejecutivo es formalmente inconstitucional en su integridad, al haber sido expedido por una autoridad jurídicamente incompetente y versar sobre una materia con reserva de ley orgánica, omitiendo el procedimiento previsto para la aprobación y sanción de las leyes contenido en los artículos 134 al 139 de la CRE y la Ley Orgánica de la Función Legislativa. Así también se han inobservado la garantía normativa del artículo 84, el principio de legalidad del artículo 226 y la Sentencia No. 38-13-IS/19 de la Corte Constitucional.⁸

16. De igual manera, en relación con el artículo 57 número 17 de la Constitución (consulta prelegislativa), los accionantes sostienen que el decreto ejecutivo impugnado es inconstitucional porque no se realizó la consulta prelegislativa con anterioridad a su expedición. Por lo cual, argumentan:

⁵ Acción de inconstitucionalidad 14-23-IN, p. 3.

⁶ Acción de inconstitucionalidad 14-23-IN, p. 4.

⁷ Acción de inconstitucionalidad 14-23-IN, p. 4.

⁸ Acción de inconstitucionalidad 14-23-IN, p. 4.

la norma acusada pretende regular un derecho colectivo reconocido exclusivamente a favor de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, tal como establece el artículo 57 en su primer inciso. Por tanto, cualquier restricción o limitación impuesta a tal derecho afecta únicamente a estos sujetos de derecho. A criterio de esta organización, es obvio que debe cumplirse con la consulta prelegislativa en una norma que regula la consulta prelegislativa en sí misma, precisamente para que se garanticen los parámetros mínimos establecidos por la jurisprudencia constitucional y los instrumentos internacionales de derechos humanos.⁹

17. Por lo expuesto, los accionantes solicitan que se declare la inconstitucionalidad por la forma, del texto completo del decreto impugnado, “al haber omitido realizar la consulta prelegislativa como requisito previo a [la] expedición [del decreto] al tenor del artículo 57 numeral 17 de la CRE”.¹⁰

4.1.1.2. Argumentos de inconstitucionalidad por el fondo

18. Por otra parte, los accionantes impugnan determinados artículos del decreto por razones de fondo.
19. En relación con el artículo 57 número 17 de la Constitución (consulta prelegislativa), los accionantes mencionan:

- 19.1. Sobre la frase contenida en el inciso segundo del artículo 1 que establece: “[l]a consulta prelegislativa será aplicable sin perjuicio de la capacidad de autorregulación que les compete a las entidades de la Función Ejecutiva”, así como sobre el artículo 2 del decreto impugnado, los accionantes sostienen que estas disposiciones contravienen los estándares interamericanos del derecho a la consulta prelegislativa. Esto se debe a que el Ejecutivo ha determinado que “la consulta prelegislativa tiene un carácter no vinculante en todos los casos, pues no se hace salvedad alguna y, de hecho, se afirma manifiestamente que la Función Ejecutiva podrá continuar con la expedición del acto normativo [...]”.¹¹ Así, explican:

el Estado ecuatoriano está prohibido de expedir el acto normativo en caso de negativa por parte de los sujetos consultados en los casos en que un acto normativo trate de planes de desarrollo o de inversión a gran escala que tendrían mayor impacto. En tales asuntos, solo se puede proceder una vez obtenido el consentimiento libre e informado de estos sujetos.¹²

- 19.2. Respecto de la presunta inconstitucionalidad del número 3 del artículo 5 del

⁹ Acción de inconstitucionalidad 14-23-IN, p. 5.

¹⁰ Acción de inconstitucionalidad 14-23-IN, p. 6.

¹¹ Acción de inconstitucionalidad 14-23-IN, p. 9.

¹² Acción de inconstitucionalidad 14-23-IN, p. 9.

decreto impugnado, los accionantes señalan que “se pretende vaciar de contenido al principio de buena fe y reemplazar [sus] elementos con principios básicos de la administración pública como son la honestidad, probidad, transparencia, diligencia o responsabilidad”.¹³ A su criterio, esta técnica normativa implica:

dejar fuera los elementos cruciales de la consulta prelegislativa. Impera mencionar que la aplicación de un principio de buena fe que no se ajuste a los estándares interamericanos podría derivar en la indefensión de los sujetos consultados, dado que su conducción y resultado no garantizarían los derechos que el SIDH reconoce en relación con el artículo 57 numeral 17.¹⁴

19.3. En relación con la frase del número 4 del artículo 6 del decreto que establece: “deben referirse exclusivamente a los aspectos que puedan afectar de manera objetiva y directa sus derechos colectivos”, así como, con el número 1 del artículo 5 del decreto impugnado, los accionantes refieren que la frase “objetiva y directa” constante en las normas referidas resulta inconstitucional. Para argumentar su alegación, sostienen que el artículo 57.17 de la Constitución no establece “criterios calificativos de la afectación a los derechos colectivos [...]”; es decir, se deja la puerta abierta a que tal afectación se manifieste de forma directa, indirecta, objetiva o subjetiva en perjuicio de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades”.¹⁵ En línea con lo anterior, también sostienen que se ha reducido “el contenido del derecho a la consulta prelegislativa de forma arbitraria”,¹⁶ ya que la Presidencia de la República, en un ejercicio “aún más restrictivo de derechos, [...] determinó que solamente se aplicará la consulta prelegislativa sobre afectaciones ‘directas y objetivas’. Lo cual conllevaría a que se excluyan otras afectaciones que ahora no son consideradas dignas de consulta”.¹⁷

19.4. Sobre la alegada inconstitucionalidad de la frase contenida en el inciso final del artículo 11 del decreto, que establece: “[...] registrados por la entidad rectora del sistema intercultural bilingüe”, referente a los traductores, los accionantes explican que pueden existir “casos en los que una lengua en particular no tenga traductores debidamente acreditados ante los órganos gubernamentales [...] y, en estos casos no sería aplicable la consulta prelegislativa”.¹⁸ Por ello, mencionan:

¹³ Acción de inconstitucionalidad 14-23-IN, p. 17.

¹⁴ Acción de inconstitucionalidad 14-23-IN, p. 18.

¹⁵ Acción de inconstitucionalidad 14-23-IN, p. 12.

¹⁶ Acción de inconstitucionalidad 14-23-IN, p. 13.

¹⁷ Acción de inconstitucionalidad 14-23-IN, p. 14.

¹⁸ Acción de inconstitucionalidad 14-23-IN, p. 21.

no es posible que el Estado obligue a los sujetos consultados a registrar un traductor para ser empleado en la consulta prelegislativa, o utilizar un traductor en casos en que la comunidad no desea que este funja como intermediario. Por tanto, en su redacción actual, el inciso final del artículo 11 es inconstitucional por el fondo, al inobservar los estándares establecidos para el artículo 57 numeral 17 de la CRE.¹⁹

- 19.5.** En relación con la presunta inconstitucionalidad de los artículos 17 y 18 del decreto impugnado, los accionantes mencionan que “son materialmente inconstitucionales al inobservar los estándares establecidos por el SIDH y la Corte Constitucional respecto del artículo 57 núm. 17 de la CRE”.²⁰ Según los accionantes, “el supuesto procedimiento” para la realización de la consulta prelegislativa no constituye un verdadero espacio de participación ciudadana, sino que funciona meramente como un mecanismo formal para que el Estado cumpla con el requisito del artículo 57 numeral 17 de la Constitución. Lo dicho, en su opinión, permitiría emitir “cualquier acto normativo sin un ejercicio real de escucha, entendimiento, consenso, ni consentimiento”.²¹
- 19.6.** En cuando a la disposición general única del decreto impugnado, los accionantes objetan que la misma “da carta abierta a la administración pública para realizar consultas que no cumplen con los estándares constitucionales y que derivarán en la inconstitucionalidad de todas las normas en las cuales se siente razón de no participación de los pueblos y comunidades”.²²
- 20.** Sobre los artículos 58 y 59 de la Constitución (derechos colectivos de los pueblos afroecuatorianos y montubios), los accionantes señalan que el artículo 3 del decreto impugnado identifica como titulares del derecho a la consulta prelegislativa solamente a las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas y, omite señalar que los pueblos afroecuatorianos y montubios también serían titulares de este derecho. Así, agrega que existe “precedente jurisprudencial constitucional suficiente para concluir que los pueblos afroecuatorianos y montubios son también sujetos del derecho a la consulta prelegislativa”.²³ Por ello, afirman que el artículo 3 del decreto “es materialmente inconstitucional por no corresponderse con los artículos 58 y 59 de la Constitución, al denegar el derecho a la consulta prelegislativa a los pueblos afroecuatorianos y montubios”.²⁴
- 21.** Con relación al artículo 11 número 3 de la Constitución (aplicación directa de los derechos y garantías constitucionales), los accionantes señalan que el número 7 del

¹⁹ Acción de inconstitucionalidad 14-23-IN, p. 21.

²⁰ Acción de inconstitucionalidad 14-23-IN, p. 28.

²¹ Acción de inconstitucionalidad 14-23-IN, p. 28.

²² Acción de inconstitucionalidad 14-23-IN, p. 29.

²³ Acción de inconstitucionalidad 14-23-IN, p. 29.

²⁴ Acción de inconstitucionalidad 14-23-IN, p. 11.

artículo 5 del decreto impugnado es “inconstitucional, al exigir requisitos no previstos por la Constitución y la ley para el ejercicio del derecho comprendido en el artículo 57 núm. 7 de la CRE”.²⁵ En esta línea argumentan:

no se puede exigir a los sujetos consultados la observancia de un principio orientado a la administración pública y exigirles que no incurran en “retardos injustificados” en el ejercicio de sus derechos. En todo caso, y aplicando el principio de legalidad, dada la circunstancia de que el ejercicio de un derecho precluye por el paso del tiempo, será la ley misma la que impida su ejercicio, y no el cumplimiento de un principio que nunca podría gravar a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades.²⁶

22. En relación con los artículos constitucionales 11 número 2 y 66 número 4 (igualdad formal, material y no discriminación) y 11 números 3 y 8 (aplicación directa de los derechos y garantías constitucionales, e instrumentos internacionales y, no regresividad de derechos), los accionantes alegan que los incisos segundo y tercero del artículo 12 del decreto impugnado serían contrarios a dichos derechos y principios. Ello ocurre porque se exige que la comunidad, pueblo o nacionalidad indígena que no hubiesen sido identificadas como sujetos de consulta prelegislativa “present[en] una solicitud motivada en la que se indiquen clara y expresamente los derechos colectivos afectados, so pena de rechazo de la solicitud”.²⁷ En este sentido, agregan que “la obligación de consultar es del Estado, [por ello], el Estado es el que tiene el deber de identificar exhaustivamente a los sujetos de derecho a quienes debe consultar”.²⁸ De tal manera que, “en caso de que por inoperancia o mala fe de los agentes estatales encargado[s] [de] la convocatoria, se les excluya, tal exclusión sea convalidada si es que por cualquier razón los propios excluidos no comparecen cumpliendo los requisitos y plazos impuestos por quien les está excluyendo”,²⁹ implicaría la inobservancia de “múltiples principios y derechos, entre ellos los principios de igualdad formal, materia y no discriminación [...] la aplicación oficiosa de los derechos constitucionales y el desarrollo progresivo de los derechos”³⁰ establecidos en los artículos constitucionales 11.2, 66.4, 11.3 y 11.8, respectivamente.
23. En cuanto a los artículos 57 números 1, 9 y 10 de la Constitución (autodeterminación de las comunidades y pueblos indígena), y 76 número 7 letra c) (derecho a ser escuchados), los accionantes sostienen que los artículos 15 y 16 del decreto impugnado resultan inconstitucionales por inobservar estas disposiciones constitucionales. Al respecto, los accionantes afirman que en dichos artículos el Estado “pretende hacer recaer la responsabilidad de la ejecución de la consulta prelegislativa a las comunas,

²⁵ Acción de inconstitucionalidad 14-23-IN, p. 19.

²⁶ Acción de inconstitucionalidad 14-23-IN, p. 19.

²⁷ Acción de inconstitucionalidad 14-23-IN, p. 23.

²⁸ Acción de inconstitucionalidad 14-23-IN, p. 24.

²⁹ Acción de inconstitucionalidad 14-23-IN, p. 24.

³⁰ Acción de inconstitucionalidad 14-23-IN, p. 24.

comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianas y montubias”,³¹ toda vez que se obliga “a una comunidad a llevar registros de sus procesos democráticos internos, y hacerlos en un tiempo abreviado e invariable, [lo cual] implica contravenir su derecho a la autodeterminación”.³² Asimismo, consideran que los mencionados artículos no prevén “un espacio real de diálogo para que la entidad consultante y las comunidades compartan puntos de vista”.³³

- 24.** Por las razones expuestas, los accionantes solicitan a esta Corte Constitucional “declare la inconstitucionalidad por el fondo de los artículos 1, 2, 3, 5.1, 5.3, 5.7, 6.4, 11 inciso final, 12 incisos 2 y 3, 15, 16, 17, 18 y la Disposición General Única”³⁴ del mismo decreto.

4.1.2. Demanda 2

- 25.** Los accionantes alegan que el decreto impugnado infringe por la forma y el fondo a la Constitución en el artículo 57 número 17 (consulta prelegislativa) y, el artículo 133 (reserva de ley).

4.1.2.1. Argumentos de inconstitucionalidad por la forma

- 26.** Los accionantes impugnan la totalidad del decreto por la forma. Al respecto presentan los siguientes cargos:

26.1. En cuanto a la incompatibilidad del decreto impugnado con el artículo 133 de la Constitución (reserva de ley), los accionantes sostienen que el “presidente de la República se arrogó funciones propias de la Asamblea Nacional y, a través del Decreto 604, emitió un conjunto de normas que regulan el derecho constitucional de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas”.³⁵

26.2. En relación con el artículo 57 número 17 de la Constitución (derecho a la consulta prelegislativa), los accionantes señalan que “[e]n el proceso de emisión de la norma, se omitió realizar un proceso de consulta prelegislativa, a pesar de tratarse de un acto que afecta de forma expresa, concreta y directa al ejercicio de derechos colectivos de CCPYN”. Por ello, en su criterio, el decreto impugnado “es incompatible con el Artículo 57.17 de la Constitución, el artículo 6 del Convenio 169 de la OIT, y las sentencias 001-10-SIN-CC y 20-12-IN/20 de la

³¹ Acción de inconstitucionalidad 14-23-IN, p. 25.

³² Acción de inconstitucionalidad 14-23-IN, p. 26.

³³ Acción de inconstitucionalidad 14-23-IN, p. 26.

³⁴ Acción de inconstitucionalidad 14-23-IN, p. 29.

³⁵ Acción de inconstitucionalidad 35-23-IN, p. 9

Corte Constitucional”.³⁶ En este mismo sentido, los accionantes indican que el decreto impugnado “con el que el Presidente de la República pretendió regular el ejercicio del derecho a la consulta prelegislativa, se expidió y promulgó sin que se realice previamente un proceso de consulta prelegislativa”.³⁷ Lo que, conllevó a que el presidente “descono[zca] la diversidad étnica y cultural de los pueblos indígenas, pretendiendo imponer un modelo estandarizado que sería aplicado de forma unívoca a nivel nacional”.³⁸

27. Por los argumentos expuestos, los accionantes solicitan que “se declare la inconstitucionalidad por la forma del decreto impugnado y en consecuencia, sea expulsado del ordenamiento jurídico ecuatoriano”.³⁹

4.1.2.2. Argumentos de inconstitucionalidad por el fondo

28. Los accionantes alegan que algunas de las disposiciones normativas del decreto impugnado son incompatibles con el artículo 57 número 17 de la Constitución (derecho a la consulta prelegislativa), por lo que, presentan los siguientes argumentos de fondo:

28.1. Respecto a los artículos 2 y 18 del decreto, los accionantes consideran que son inconstitucionales “en tanto restringen ilegítimamente el contenido del derecho al desnaturalizar el objeto de la consulta [...] la cual debe realizarse con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas, de manera que la consulta no se limite ni se agote en un mero trámite formal”.⁴⁰ En esa línea, agregan que dichas normas “no contemplan ni si quiera (sic) la posibilidad de que el Estado considere la opinión y expresión de consentimiento de las CCPYNI para cumplir su deber de ‘acomodo’”.⁴¹

28.2. En relación con el artículo 3 del decreto impugnado, los accionantes arguyen que este es contrario a la Constitución ya que “no reconoce que los procedimientos de consulta [...] deben respetar la diversidad étnica y cultural, reconociendo la heterogeneidad de los pueblos indígenas”.⁴² En esta línea, señalan:

[...] los instrumentos internacionales de derechos humanos que otorgan contenido a los derechos colectivos de las CCPYNI establecen la obligación de implementar medidas especiales y diferenciadas de protección, no solo para los pueblos no

³⁶ Acción de inconstitucionalidad 35-23-IN, p. 13

³⁷ Acción de inconstitucionalidad 35-23-IN, p. 12

³⁸ Acción de inconstitucionalidad 35-23-IN, p. 13.

³⁹ Acción de inconstitucionalidad 35-23-IN, p. 14.

⁴⁰ Acción de inconstitucionalidad 35-23-IN, p. 16.

⁴¹ Acción de inconstitucionalidad 35-23-IN, p. 17.

⁴² Acción de inconstitucionalidad 35-23-IN, p. 18.

contactados o en aislamiento voluntario, sino también para los pueblos de reciente contacto [...] Ahora bien, en abierta contradicción al referido estándar, el Art. 3 establece una generalidad para todos los pueblos indígenas sin distinguir las particularidades y heterogeneidades de cada uno de ellos. No se establecen medidas de protección para los pueblos en contacto reciente como los Waorani para proteger y respetar sus sistemas de autoridad y su identidad cultural que está arraigada en la forma en cómo usan y ocupan el territorio.⁴³

28.3. Sobre el artículo 7 del decreto impugnado, los accionantes afirman que este es inconstitucional “en tanto desconoce los estándares establecidos por la Corte Constitucional con relación a la imposibilidad de delegar el proceso de consulta”.⁴⁴ Al respecto, indican

[...] es deber del Estado entablar un diálogo horizontal con los sujetos consultados, procurando el respeto de su derecho a la autodeterminación como un deber general de protección. En abierta contradicción al referido estándar, el Art. 7 del Decreto contempla expresamente la posibilidad de que la denominada “unidad responsable” de la realización de la consulta, delegue sus actividades; de manera que, el texto del referido artículo deviene inconstitucional y debe ser expulsado del ordenamiento jurídico.⁴⁵

28.4. En cuanto al artículo 8 del decreto impugnado, los accionantes afirman que este es inconstitucional “en tanto restringe ilegítima e injustificadamente el contenido del derecho [a la consulta prelegislativa], al limitar la participación de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas en la decisión relacionada con la pertinencia o impertinencia de realizar un proceso de [consulta prelegislativa]”.⁴⁶ En esa línea, recalcan que en dicha norma se “establece un proceso para determinar la pertinencia de aplicar la [consulta prelegislativa], en el que ni siquiera se contempla un momento oportuno para solicitar, escuchar y considerar la opinión de las CCPYNI [comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas], de manera que se puedan identificar potenciales perjuicios que no son visibles para el Estado”.⁴⁷

28.5. En relación con el artículo 14 del decreto impugnado, los accionantes manifiestan que este es inconstitucional “en tanto restringe ilegítima e injustificadamente el contenido del derecho [a la consulta prelegislativa], al limitar la información que debe ponerse a disposición del sujeto consultado”.⁴⁸ A su criterio, la consulta debe ser “previa, oportuna, de carácter público e

⁴³ Acción de inconstitucionalidad 35-23-IN, p. 19.

⁴⁴ Acción de inconstitucionalidad 35-23-IN, p. 20.

⁴⁵ Acción de inconstitucionalidad 35-23-IN, p. 20.

⁴⁶ Acción de inconstitucionalidad 35-23-IN, p. 21.

⁴⁷ Acción de inconstitucionalidad 35-23-IN, p. 21.

⁴⁸ Acción de inconstitucionalidad 35-23-IN, p. 22.

informado, de manera que se ponga a disposición de las CCPYN no solo información sobre el acto que se pretende emitir, sino sobre los riesgos que el acto potencialmente acarrea para el ejercicio de los derechos colectivos del sujeto consultado”.⁴⁹ En tal sentido, afirman que este artículo limita la información que se entregará a las comunidades, concretamente: “1. El proyecto normativo para consultar; 2. El procedimiento de la consulta prelegislativa; y, 3 El cronograma de la consulta prelegislativa [...]”.⁵⁰

28.6. Sobre el artículo 16 y la disposición general única del decreto impugnado, los accionantes consideran que son inconstitucionales dado que limitan:

[i] la forma en la que se deben presentar los resultados de la deliberación de las CCPYNI a “física escrita”, sin considerar que muchas de las CCPYNI poseen formas diversas de expresión, en idiomas que en casos determinados no conocen el lenguaje escrito [...] [ii] la forma en que el sujeto colectivo puede tomar sus decisiones a “reuniones o asambleas”, sin considerar que muchas CCPYNI tienen mecanismos diversos de toma de decisiones, no necesariamente asamblearios. [...] [iii] [a] un plazo fijo para que el sujeto colectivo exprese sus “aportes y criterios”, sin considerar que los mecanismos internos de toma de decisiones varían en cada CCPYNI, de manera que el tiempo necesario para la toma de decisiones es distinto en cada caso, y no puede ni debe estandarizarse.⁵¹

29. En función de lo expresado, los accionantes solicitan se declare la inconstitucionalidad de los artículos impugnados.⁵²

4.2. De la Presidencia

4.2.1. Demanda 1

30. En su escrito, la Presidencia señala que el decreto impugnado no es inconstitucional. Con respecto a los cargos relacionados con la inconstitucionalidad por la forma, la Presidencia afirma que no se pretende dar contenido o desarrollar el derecho a la consulta prelegislativa, sino que el decreto tiene como objetivo regular el procedimiento para ejecutar la consulta prelegislativa y el proceso que deben seguir las entidades de la Función Ejecutiva para llevarla a cabo. Por lo que, a su criterio, no se requiere la expedición de una ley para regular este asunto.

31. Asimismo, la Presidencia sostiene que la expedición del decreto impugnado no estaba sujeta a una consulta prelegislativa. Añade que esta no incide “desfavorablemente en

⁴⁹ Acción de inconstitucionalidad 35-23-IN, p. 22.

⁵⁰ Acción de inconstitucionalidad 35-23-IN, p. 22.

⁵¹ Acción de inconstitucionalidad 35-23-IN, p. 24.

⁵² Acción de inconstitucionalidad 35-23-IN, pp. 24 y 25.

la cosmovisión, organización, identidad, integridad, relacionalidad, supervivencia y recursos naturales de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas”.⁵³

32. Además, la Presidencia remarca la omisión de la Asamblea Nacional, al afirmar que este órgano no ha aprobado una ley que regule los derechos a la consulta previa y prelegislativa, a pesar de que la Corte Constitucional ha dispuesto su expedición en varias ocasiones.⁵⁴ Por ello, sostiene lo siguiente:

Queda claro, entonces, que el vacío legislativo no puede afectar la eficiencia de la administración pública ni paralizar la gestión de las entidades públicas, razón por la cual, en uso de sus atribuciones constitucionales y aplicando las reglas emitidas por la Corte Constitucional, el señor Presidente de la República emitió el Instructivo para la aplicación de la consulta prelegislativa para la expedición de actos normativos de la Función Ejecutiva (norma impugnada), en el entendido de que, a pesar de que no regula ni desarrolla el derecho constitucional de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, sus reglas podrían ser provisionales hasta que la Asamblea Nacional expida la ley correspondiente.⁵⁵

33. En relación con los cargos de fondo, la Presidencia, de manera general, sostiene que “los accionantes activan la acción de inconstitucionalidad sin contar con los argumentos claros, pertinentes, ciertos y específicos que desvirtúen la presunción de constitucionalidad de las disposiciones jurídicas impugnadas”.⁵⁶ Añade que el “Decreto Ejecutivo no regula ni desarrolla ningún derecho constitucional, sino que establece el procedimiento que deben aplicar las entidades de la Función Ejecutiva para la aplicación de la consulta prelegislativa”.⁵⁷ De igual forma, indica que los accionantes tienen un “incorrecto entendimiento o comprensión”⁵⁸ de las normas impugnadas, y que el decreto impugnado:

recoge cada una de las reglas desarrolladas por la Corte Constitucional para llevar a cabo la consulta prelegislativa, por lo que las pretensiones de los accionantes solamente reflejan su inconformidad con dichas decisiones jurisprudenciales, lo cual no justifica ni demuestra ninguna incompatibilidad de las disposiciones impugnadas con la Constitución de la República.⁵⁹

34. En razón de lo expuesto, la Presidencia solicita que se deseche la demanda y que, en el análisis, se aplique el principio *in dubio pro legislatore*, respetando así la presunción

⁵³ Informe de 20 de octubre de 2023, p. 7.

⁵⁴ La Presidencia en su informe hace alusión a las siguientes sentencias: 38-13-IS/19, 69-16-IN/21 y 45-15-IN/22.

⁵⁵ Informe de 20 de octubre de 2023, p. 5.

⁵⁶ Informe de 20 de octubre de 2023, p. 9.

⁵⁷ Informe de 20 de octubre de 2023, p. 15.

⁵⁸ Informe de 20 de octubre de 2023, p. 18.

⁵⁹ Informe de 20 de octubre de 2023, p. 22.

de constitucionalidad del decreto impugnado.

4.2.2. Demanda 2

35. En su informe, la Presidencia menciona que el decreto impugnado no es inconstitucional. En relación con los cargos de fondo y forma presentados por los accionantes, reitera los mismos argumentos que fueron ya expuestos en su informe de 20 de junio de 2023, en relación con la demanda 1.

5. Cuestión previa

36. Este Organismo evidencia que el 24 de noviembre de 2025, Mateo Sebastián Herrera Rueda, desistió de la acción de inconstitucionalidad de 08 de marzo de 2023. En su solicitud manifiesta que “desist[e] expresamente de la demanda presentada por mi persona, la cual inició la sustanciación del [c]aso 14-23-IN”.
37. Al respecto, cabe precisar que la LOGJCC no prevé el desistimiento de la acción pública de inconstitucionalidad. Ello responde a que el control abstracto de constitucionalidad reconoce legitimación a la ciudadanía para activar la jurisdicción constitucional en resguardo de la supremacía de la Constitución, así como de la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico. En tal virtud, la acción pública de inconstitucionalidad contra actos normativos no constituye una controversia entre partes. Por estas razones, la solicitud de desistimiento resulta improcedente, como este Organismo lo ha señalado previamente.⁶⁰ En consecuencia, corresponde a esta Corte continuar con el examen de constitucionalidad.

6. Planteamiento de los problemas jurídicos

38. En el marco del control abstracto de constitucionalidad, la Corte debe garantizar la supremacía de la Constitución, es decir, la conformidad formal (del procedimiento de expedición) y material (del contenido de las demás normas del ordenamiento jurídico). No obstante, en virtud del principio de presunción de constitucionalidad, previsto en el artículo 76.2 de la LOGJCC, las disposiciones jurídicas se consideran válidas y compatibles con la Constitución mientras no se presenten argumentos que, de manera razonada y fundamentada, evidencien su contradicción con el texto constitucional. Esta presunción incluye el principio *in dubio pro legislatore*, reconocido en el artículo 76 numerales 2 y 3 de la LOGJCC. De manera que, para derrotar dicha presunción deben exponerse razones con suficiente peso como para concluir que la Constitución

⁶⁰ CCE, sentencia 10-12-IN/20, 29 de enero de 2020, párr. 10, sentencia 26-20-IN/24, 24 de octubre de 2024, párr. 31; y, sentencia 36-18-IN/24, párr. 68.

prohíbe o impone un determinado contenido constitucional.⁶¹

39. La LOGJCC exige, entre otros requisitos, que la acción pública de inconstitucionalidad contenga las disposiciones constitucionales presuntamente infringidas, con especificación de su contenido y alcance, y los argumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes, por los cuales se considera que existe una incompatibilidad normativa entre la Constitución y las normas impugnadas (art. 79 LOGJCC). Al respecto, este Organismo, en la sentencia 88-22-IN/25 señaló que un cargo claro, cierto, específico y pertinente en una acción pública de inconstitucionalidad debe indicar las razones comprensibles que permitan entender por qué se llega a alegar la existencia de una incompatibilidad normativa entre la Constitución y las normas infraconstitucionales impugnadas (argumento claro), en la medida en que estas razones se refieran en específico a un contenido normativo razonable de los textos demandados (argumento cierto). Así mismo, estas razones deben relacionarse concreta y directamente con la norma infraconstitucional que se impugna, sin que lleguen a ser razones vagas, indeterminadas o indirectas (argumento específico), de manera que se demuestre que plantean un problema de constitucionalidad y no de simple conveniencia (argumento pertinente).⁶²
40. Esta carga argumentativa es indispensable para que la Corte pueda emitir un pronunciamiento en el marco del control abstracto de constitucionalidad.⁶³ Por ello, la Corte ha establecido que en aquellos casos en los que no existan argumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes sobre una supuesta incompatibilidad en abstracto entre la norma infraconstitucional impugnada y la Constitución, no corresponde formular problemas jurídicos.⁶⁴
41. En el presente caso, los accionantes de ambas demandas impugnan el decreto por razones de forma y de fondo. Sobre las alegaciones de inconstitucionalidad **por la forma** contenidos en los párrafos 14, 15 y 26.1 *supra*, tanto en la demanda 1 como en la demanda 2, los accionantes sostienen que el decreto impugnado vulnera la reserva de ley prevista en los artículos 132 y 133 de la Constitución al regular la consulta prelegislativa, pese a que esta debe “ser regulada en una ley orgánica y no en una norma inferior” (argumento claro). En esta línea, afirman que el presidente “ha pretendido regular un asunto que la Constitución reserva para otro tipo de norma, jerárquicamente superior”, sin que exista una delegación legislativa que habilite al presidente de la República para intervenir en esta materia (argumento cierto). Además,

⁶¹ CCE, sentencia 41-19-IN/25, 17 de julio de 2025, párr. 11.

⁶² CCE, sentencia 88-22-IN/25, 07 de agosto de 2025, párr. 38.3.

⁶³ CCE, sentencias 69-16-IN/21, 20 de octubre de 2021, párr. 35; y, 32-17-IN/21, 09 de junio de 2021, párr. 31.

⁶⁴ CCE, sentencia 88-22-IN/25, 07 de agosto de 2025, párr. 39.

identifican de forma directa que la autoridad emisora carece de competencia para expedir normas sobre la consulta prelegislativa y que no se siguió el procedimiento previsto para la aprobación de leyes, lo que generaría un vicio formal en el decreto impugnado (argumento específico). En consecuencia, concluyen que el decreto es “formalmente inconstitucional en su integridad”, al versar sobre una materia “con reserva de ley orgánica” (argumento pertinente). En tal sentido, aun cuando los accionantes hacen referencia a la incompetencia de la autoridad emisora del decreto impugnado, este Organismo evidencia que, los accionantes centran su alegación en que, el referido decreto vulneraría los artículos 132.1 y 133.2 de la Constitución, al tratarse de un derecho constitucional (art. 57.17 CRE), por lo que, se estaría afectando, en específico, la reserva de ley orgánica establecida en el artículo 133 número 2 de la Constitución. En consecuencia, se plantea el siguiente problema jurídico: **¿El decreto impugnado es inconstitucional por la forma en tanto sería contrario al artículo 133.2 de la Constitución, porque vulneraría la reserva de ley orgánica al regular el derecho a la consulta prelegislativa (art. 57.17 CRE)?**

42. A su vez, respecto a las alegaciones correspondientes a la transgresión del artículo 57 número 17 de la Constitución establecidos en los párrafos 16 y 26.2 *supra* los accionantes de ambas demandas señalan que el decreto impugnado sería inconstitucional por la forma porque se emitió sin realizar la **consulta prelegislativa** exigida por el referido artículo. Lo dicho, pese a tratarse de una norma que “pretende regular un derecho colectivo reconocido exclusivamente a favor de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas”, lo que implica que debía consultarse previamente a estos sujetos de derecho (argumento claro). Señalan que la omisión es verificable porque “se omitió realizar un proceso de consulta prelegislativa, a pesar de tratarse de un acto que afecta de forma expresa, concreta y directa al ejercicio de derechos colectivos de CCPYNI”, lo que contraviene además el artículo 6 del Convenio 169 de la OIT y la jurisprudencia constitucional aplicable (argumento cierto). Identifican de forma directa que el decreto “se expidió y promulgó sin que se realice previamente un proceso de consulta prelegislativa”, lo cual vulnera el contenido específico del artículo 57.17 de la Constitución y afecta a un grupo determinado de titulares de derechos (argumento específico). Finalmente, sostienen que esta omisión genera una incompatibilidad constitucional real, dado que el presidente “desconoció la diversidad étnica y cultural de los pueblos indígenas, pretendiendo imponer un modelo estandarizado” sin observar el deber de consulta prelegislativa, lo que demuestra un problema de constitucionalidad y no de simple conveniencia (argumento pertinente). En este sentido, este Organismo formula el siguiente problema jurídico: **¿El decreto impugnado es inconstitucional por la forma en tanto sería contrario al artículo 57 número 17 de la Constitución, porque no se habría realizado la consulta prelegislativa pertinente previo a su emisión?**

43. En relación con los **cargos de fondo**, los accionantes de la demanda 1 afirman en el párrafo 19.1 *supra*, que la frase “la consulta prelegislativa será aplicable sin perjuicio de la capacidad de autorregulación que les compete a las entidades de la Función Ejecutiva” del inciso segundo del artículo 1 y el artículo 2 del decreto impugnado serían contrarios al artículo 57 número 17 de la Constitución –derecho a la consulta prelegislativa– (argumento cierto). Al respecto, sostienen que “el Ejecutivo ha determinado que la consulta prelegislativa tiene un carácter no vinculante en todos los casos” sin hacer ninguna salvedad y afirmar manifiestamente que “la Función Ejecutiva podrá continuar con la expedición del acto normativo” a pesar de no haber obtenido el consentimiento libre e informado de los sujetos consultados. Sin embargo, este Organismo advierte que el cargo carece de claridad, ya que los accionantes no explican de qué manera las afirmaciones citadas producirían la vulneración alegada del artículo 57 número 17 de la Constitución. Asimismo, los accionantes tampoco desarrollan razones que permitan identificar una incompatibilidad normativa concreta entre las disposiciones impugnadas y la norma constitucional invocada. En consecuencia, esta Magistratura constata que el cargo carece de argumentación clara, específica y pertinente. Por tanto, no es posible formular un problema jurídico.
44. Por su parte, los accionantes de la demanda 2, en el párrafo 28.1 *supra*, señalan que los artículos 2 y 18 del decreto impugnado también transgreden el artículo 57 número 17 de la Constitución (argumento cierto) ya que, “desnaturalizan el objeto de la consulta la cual debe realizarse con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas, de manera que, la consulta no se limite ni se agote en un mero trámite formal”. Al respecto, este Organismo observa que, los accionantes no desarrollan una explicación específica sobre la forma en que las normas impugnadas contravendrían el artículo 57 número 17 de la Constitución. En particular, no exponen razones que permitan identificar de qué manera estas normas producirían una incompatibilidad constitucional específica, ni sustentan su afirmación con argumentos de naturaleza constitucional. Por ello, esta Magistratura constata que el cargo carece de argumentos claros, específicos y pertinentes, pues los accionantes se limitan a formular una afirmación general sobre la presunta desnaturalización de la consulta prelegislativa con base a una interpretación propia de los accionantes sobre la norma constitucional invocada. De este modo, tampoco se ha demostrado la contradicción normativa con la Constitución. Además, es preciso mencionar que esta Corte ha recalcado que escapa del objeto del control abstracto de constitucionalidad los argumentos dirigidos a cuestionar la errónea interpretación de normas infra constitucionales.⁶⁵ En consecuencia, no es posible formular un problema jurídico.
45. Cabe señalar que los accionantes de ambas demandas impugnan el artículo 3 del

⁶⁵ CCE, sentencia 3-18-IN/21, 13 de octubre de 2021, párr. 36.

decreto, pero sus cargos son distintos. En primer lugar, los accionantes de la demanda 1, conforme el párrafo 20 *supra*, afirman que el artículo 3 del decreto impugnado es incompatible con los artículos 58 y 59 de la Constitución (derechos colectivos de los pueblos afroecuatorianos y montubios) al identificar únicamente como titulares del derecho a la consulta prelegislativa a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, omitiendo incluir a los pueblos afroecuatorianos y montubios. En ese sentido, los accionantes señalan que existe “precedente jurisprudencial constitucional suficiente para concluir que los pueblos afroecuatorianos y montubios son también sujetos del derecho a la consulta prelegislativa”. A partir de ello, afirman que el artículo 3 del decreto “es materialmente inconstitucional por no corresponderse con los artículos 58 y 59 de la Constitución, al denegar el derecho a la consulta prelegislativa a los pueblos afroecuatorianos y montubios”. En este contexto, esta Corte observa que, los accionantes dirigen su cuestionamiento contra el contenido normativo de la disposición impugnada (argumento cierto); explican de manera comprensible la razón de la incompatibilidad normativa (argumento claro); identifican la incompatibilidad concreta entre la norma impugnada y los artículos 58 y 59 de la Constitución al alegar la exclusión de los pueblos afroecuatorianos y montubios del derecho a la consulta prelegislativa (argumento específico); y plantean un cuestionamiento de naturaleza constitucional relacionado con el alcance de los derechos colectivos tanto de los pueblos y nacionalidades indígenas, como de los pueblos afroecuatorianos y montubios reconocidos en la Constitución (argumento pertinente). Por consiguiente, se formula el siguiente problema jurídico: **¿El artículo 3 del decreto impugnado es contrario a los artículos 58 y 59 de la Constitución porque no reconocería como titulares del derecho a la consulta prelegislativa a los pueblos afroecuatorianos y montubios?**

46. En segundo lugar, respecto al cargo de la demanda 2 citado en el párrafo 28.2 *supra*, los accionantes arguyen que el artículo 3 del decreto impugnado es contrario al artículo 57 número 17 de la Constitución porque “no reconoce que los procedimientos de consulta [...] deben respetar la diversidad étnica y cultural, reconociendo la heterogeneidad de los pueblos indígenas”. En esa línea, agregan que los instrumentos internacionales de derechos humanos que desarrollan los derechos colectivos de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas establecen la obligación de implementar medidas especiales y diferenciadas de protección, particularmente respecto de pueblos en aislamiento voluntario o de reciente contacto. No obstante, este Organismo advierte que el cargo carece de claridad, pues los accionantes no explican de qué manera las afirmaciones relativas a la diversidad cultural o a la necesidad de medidas diferenciadas se relacionan con el contenido específico del artículo 3 del decreto impugnado. Asimismo, el argumento tampoco es específico, ya que los accionantes no identifican que exista una oposición objetiva y verificable entre el contenido de la norma demandada y la Constitución. En consecuencia, el cargo se

sustenta en consideraciones generales sobre estándares internacionales y particularidades de determinados pueblos indígenas, sin demostrar la contradicción normativa entre la norma impugnada y la norma constitucional identificada. De esta manera, se observa que el cargo no es completo, por lo tanto, no se formulará un problema jurídico.

47. Respecto al número 1 del artículo 5 del decreto impugnado, los accionantes de la demanda 1 conforme el párrafo 19.3 *supra*, señalan que la frase “objetiva y directa”, que también se encuentra en el número 4 del artículo 6, es inconstitucional. Al respecto, sostienen que la expresión “objetiva y directa” sería contraria al artículo 57 número 17 de la Constitución (argumento cierto), pues reduciría “el contenido del derecho a la consulta prelegislativa de forma arbitraria”. En particular, señalan que la Constitución no establece “criterios calificativos de la afectación a los derechos colectivos”, lo que dejaría la “puerta abierta a que tal afectación sea manifiesta de forma directa, indirecta, objetiva o subjetiva en perjuicio de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades [indígenas]”. No obstante, este Organismo observa que los accionantes no desarrollan razones que permitan identificar de qué manera la incorporación de los términos “objetiva y directa” produciría una incompatibilidad normativa con el artículo 57 número 17 de la Constitución. En efecto, el cargo se sustenta en afirmaciones generales e interpretaciones sobre criterios calificativos que constan en la norma impugnada, por lo que este Organismo no encuentra un cargo completo, al carecer de argumentos claros, específicos y pertinentes. Además, es preciso mencionar que esta Corte ha recalcado que escapa del objeto del control abstracto de constitucionalidad los argumentos dirigidos a cuestionar la errónea interpretación de normas infra constitucionales.⁶⁶ En consecuencia, no es posible formular un problema jurídico.
48. En relación con el número 3 del artículo 5 del decreto impugnado, conforme el párrafo 19.2 *supra*, los accionantes de la demanda 1 sostienen que esta norma sería inconstitucional porque “se pretende vaciar el contenido del principio de buena fe y reemplazar sus elementos con principios básicos de la administración”, lo cual sería contrario al artículo 57 número 17 de la Constitución (consulta prelegislativa). Sobre este cargo, este Organismo observa que el cargo carece de claridad, ya que los accionantes no explican de qué manera el numeral 3 del artículo 5 sustituiría el principio de buena fe ni cómo dicha norma produciría la supuesta vulneración alegada. Asimismo, el cargo tampoco es específico, puesto que no se desarrollan razones que permitan identificar una incompatibilidad normativa concreta entre la norma impugnada y el artículo 57 número 17 de la Constitución. Finalmente, el argumento tampoco resulta pertinente, en la medida en que se sustenta en afirmaciones hipotéticas

⁶⁶ CCE, sentencia 3-18-IN/21, 13 de octubre de 2021, párr. 36.

sobre posibles efectos del principio de buena fe. En consecuencia, dado que el cargo no es completo, esta Corte está impedida de formular un problema jurídico.

49. Por otro lado, los accionantes de la demanda 1 sostienen en el párrafo 21 *supra*, que el número 7 del artículo 5 del decreto impugnado contraviene el artículo 11 número 3 de la Constitución que establece el principio de que “[p]ara el ejercicio de los derechos y las garantías constitucionales no se exigirán condiciones o requisitos que no estén establecidos en la Constitución o la ley”. Alegan que la norma impugnada exigiría requisitos a las comunidades indígenas que no están contemplados en la Constitución y la ley. Así señalan que “no se puede exigir a los sujetos consultados la observancia de un principio orientado a la administración pública y exigirles que no incurran en “retardos injustificados”. Sobre lo mencionado, este Organismo evidencia que, por un lado, los accionantes se refieren a la norma que consideran inconstitucional (argumento cierto). No obstante, se advierte que los accionantes no explican clara y específicamente el por qué la norma impugnada sería incompatible con el número 3 del artículo 11 de la Constitución. Asimismo, tampoco se evidencia un argumento pertinente, en el cual se plantee un problema de constitucionalidad. Por el contrario, se constata que, de una forma generalizada, los accionantes señalan que “no se puede exigir a los sujetos consultados la observancia de un principio orientado a la administración pública y exigirles que no incurran en retardos injustificados”. Aquello, no explica en su medida la incompatibilidad en abstracto de la norma impugnada con la norma constitucional presuntamente infringida. En consecuencia, no es posible formular un problema jurídico al no contener un argumento claro, específico y pertinente.
50. En cuanto al artículo 7 del decreto impugnado, solo los accionantes de la demanda 2 presentan argumentos al respecto, conforme consta en el párrafo 28.3 *supra*. Así, alegan que contraviene el artículo 57 número 17 de la Constitución porque la consulta prelegislativa no puede ser delegada y a pesar de ello dicho artículo contempla la posibilidad de que “la denominada unidad responsable de la realización de la consulta, delegue sus actividades”. Al respecto, se advierte que el cargo de los accionantes no es completo al no identificar con claridad y de forma específica las razones por las cuales la norma impugnada sería incompatible con el artículo 57 número 17 de la Constitución. Más bien, esta Corte observa que los accionantes se decantan por señalar de manera generalizada que el Estado está imposibilitado de delegar el proceso de consulta. Es decir, no se expone cómo la supuesta delegación de la obligación estatal constante en la norma impugnada contravendría en concreto la Constitución. Por lo que, el cargo carece de argumento específico y pertinente y, en consecuencia, no se formulará un problema jurídico.
51. Respecto del artículo 8, los accionantes de la demanda 2, conforme el párrafo 28.4

supra, sostienen que esta norma sería inconstitucional al trasgredir el número 17 del artículo 57 de la Constitución “en tanto restringe ilegítima e injustificadamente el contenido del derecho [a la consulta prelegislativa], al limitar la participación de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas en la decisión relacionada con la pertinencia o impertinencia de realizar un proceso de consulta prelegislativa”. En esa línea, señalan que la norma establece un procedimiento para determinar la pertinencia de aplicar la consulta prelegislativa “en el que ni siquiera se contempla un momento oportuno para solicitar, escuchar y considerar la opinión de las [comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas]”. Sobre lo expuesto, este Organismo advierte que los accionantes dirigen su cuestionamiento contra el contenido de la disposición impugnada al ser contrario al artículo 57.17 de la Constitución (argumento cierto). Además, exponen de manera comprensible la razón de la incompatibilidad normativa con la norma constitucional invocada (argumento claro) e identifican una posible incompatibilidad del artículo 8 en tanto restringiría ilegítima e injustificadamente la participación de las comunidades ante un proceso de consulta y el alcance de este derecho reconocido en el artículo 57 número 17 de la Constitución (argumento específico). Finalmente, plantean un cuestionamiento de naturaleza constitucional relacionado con la participación de los sujetos titulares del derecho a la consulta prelegislativa (argumento pertinente). En este sentido, esta Corte verifica que el cargo contiene un argumento completo, por tal razón, se formula el siguiente problema jurídico: **¿El artículo 8 del decreto impugnado es contrario al artículo 57.17 de la Constitución (consulta prelegislativa) porque no contemplaría la participación de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas en la determinación de la pertinencia de la consulta prelegislativa?**

52. Por otro lado, los accionantes de la demanda 1 conforme el párrafo 19.4 *supra*, consideran que el inciso final del artículo 11 del decreto es contrario al artículo 57 número 17 de la Constitución (derecho a la consulta prelegislativa) ya que obligaría a los sujetos consultados a registrar un traductor para llevar a cabo la consulta prelegislativa. Sobre este cargo, la Corte observa que los accionantes plantean su argumento bajo el supuesto de los “casos en los que una lengua en particular no tenga traductores debidamente acreditados”, “en estos casos no sería aplicable la consulta prelegislativa”. De lo anterior, este Organismo constata que los accionantes no proporcionan argumentos específicos ni pertinentes por los cuales pongan en evidencia que exista una incompatibilidad entre la norma impugnada y la Constitución, con respecto al registro de traductores. Por ende, no se formula un problema jurídico.
53. Sobre el artículo 12 del decreto impugnado, conforme el párrafo 22 *supra*, los accionantes de la demanda 1 manifiestan que sería contrario a los artículos 11 números 2, 3 y 8, y 66 número 4 de la Constitución, pues cuestionan el contenido de la disposición que exige que las comunas, comunidades, pueblos o nacionalidades

indígenas no identificadas como sujetos de consulta presenten una solicitud motivada indicando los derechos colectivos afectados, bajo sanción de rechazo (argumento cierto). No obstante, este Organismo advierte que el cargo carece de claridad, ya que los accionantes invocan múltiples disposiciones constitucionales –igualdad y no discriminación, aplicación directa de los derechos y principio de progresividad– sin explicar concretamente de qué manera la norma impugnada produciría la vulneración de cada una de ellas. Por otro lado, el cargo tampoco es específico, puesto que no se desarrollan razones que permitan identificar la contradicción normativa entre los incisos segundo y tercero del artículo 12 del decreto y las disposiciones constitucionales invocadas. Por el contrario, el argumento se limita a formular afirmaciones generales sobre la obligación estatal de garantizar la consulta prelegislativa, sin demostrar la incompatibilidad constitucional alegada. Por ello, esta Magistratura concluye que el cargo carece de argumentación clara, específica y pertinente, lo que impide formular un problema jurídico.

54. En relación con el artículo 14 del decreto impugnado, según el párrafo 28.5 *supra*, los accionantes de la demanda 2 consideran que contraviene el artículo 57 número 17 de la Constitución (derecho a la consulta prelegislativa) por cuanto limita la información que se debe proporcionar a las comunidades, esta es: i) el proyecto normativo para consultar; ii) el procedimiento de la consulta prelegislativa; y, iii) el cronograma de la consulta prelegislativa. Esta Corte estima que no puede plantear un problema jurídico sobre este cargo, ya que, a pesar de que los accionantes se refieren a la norma que consideran sería inconstitucional (argumento cierto), no explican por qué la norma objetada sería incompatible con el artículo 57 número 17 de la Constitución (argumento claro). Asimismo, tampoco se observa que su argumento guarde relación directa y concreta con la norma que se impugna y la norma constitucional invocada (argumento específico). Finalmente, no se advierte que se desarrolle un argumento de naturaleza constitucional (argumento pertinente).
55. Los accionantes de la demanda 1, conforme el párrafo 23 *supra*, alegan que los artículos 15 y 16 del decreto impugnado son contrarios a los artículos 57 números 1, 9 y 10 de la Constitución (derecho a la autodeterminación de las comunidades y pueblos indígenas), y 76 número 7 letra c (derecho a ser escuchados en el momento oportuno y en igualdad de condiciones). Al respecto, sostienen que estas normas pretenden hacer recaer la responsabilidad de la ejecución de la consulta prelegislativa a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianas y montubias al obligarlas a llevar un registro de sus procesos democráticos internos y a llevarlos a cabo en un tiempo abreviado. A su juicio, esto implicaría contravenir su derecho a la autodeterminación. En suma, los accionantes consideran que estas normas no prevén un espacio real de diálogo entre la entidad consultante y las comunidades. Sobre este cargo, este Organismo advierte que carece de claridad y especificidad, pues los

accionantes invocan varias disposiciones constitucionales, pero no explican de qué manera el contenido específico de la norma impugnada produciría la vulneración de cada una de ellas. En consecuencia, dado que la no existe un cargo completo, no es posible formular un problema jurídico.

56. Por su parte, los accionantes de la demanda 2, conforme el párrafo 28.6 *supra*, afirman que el artículo 16 y la disposición general única del decreto impugnado son contrarios al artículo 57 número 17 (derecho a la consulta prelegislativa); pues, restringen ilegítima e injustificadamente el contenido del derecho al limitar la forma y el tiempo en el que las comunidades deben deliberar y formar su criterio sobre el objeto de la consulta, ya que proporciona estándares generalizados sin considerar las particularidades organizativas y culturales de cada comunidad, lo cual, contravendría expresamente sus derechos colectivos. Al respecto, esta Corte advierte que, los accionantes dirigen su cuestionamiento contra el contenido de las normas impugnadas al ser contrarias al artículo 57.17 de la Constitución (argumento cierto). Además, argumentan las razones que permiten comprender que la alegación se dirige a cuestionar una limitación normativa injustificada al ejercicio de la consulta prelegislativa (argumento claro); e identifican la forma en que dichas normas afectarían el derecho constitucional invocado, esto es, mediante la regulación general de los tiempos y mecanismos de deliberación comunitaria sin considerar sus particularidades organizativas y culturales (argumento específico). Finalmente, plantean un cuestionamiento de naturaleza constitucional relacionado con la limitación del ejercicio de su derecho a la consulta prelegislativa (argumento pertinente). En consecuencia, se formula el siguiente problema jurídico: **¿El artículo 16 y la disposición general única del decreto impugnado vulneran el artículo 57.17 de la Constitución (consulta prelegislativa), al establecer reglas generales sobre la forma y el tiempo de deliberación de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades, sin considerar sus particularidades organizativas y culturales?**

57. Los accionantes de la demanda 1, conforme el párrafo 19.5 *supra*, alegan que los artículos 17 y 18 del decreto impugnado son inconstitucionales al contravenir el artículo 57 número 17 de la Constitución (derecho a la consulta prelegislativa) (argumento cierto). A su parecer, el procedimiento para realizar la consulta no es un verdadero espacio de participación ciudadana sino un medio para cumplir “el requisito formal” establecido en la Constitución. Así, estiman que la consulta no se debería limitar ni agotar en un “mero trámite formal”. Al respecto, se constata que este argumento no es claro, específico y pertinente, toda vez que no se expone la razón por la cual el artículo impugnado sería contrario a la Constitución. Los accionantes se limitan a expresar su criterio sobre el procedimiento de consulta previa, sin brindar un argumento de incompatibilidad en abstracto sobre el cual esta Corte pueda formular un problema jurídico.

58. Finalmente, en relación con la presunta inconstitucionalidad de la disposición general única del decreto impugnado, conforme el párrafo 19.6 *supra*, los accionantes de la demanda 1 afirman que la norma sería contraria al artículo 57 número 17 de la Constitución (derecho a la consulta prelegislativa) porque “da carta abierta a la administración pública para realizar consultas que no cumplen con los estándares constitucionales y que derivarán en la inconstitucionalidad de todas las normas en las cuales se siente razón de no participación de los pueblos y comunidades” (argumento cierto). A juicio de esta Corte, no es posible plantear un problema jurídico respecto de este cargo, por cuanto los accionantes no esgrimen un argumento claro al no explicar de qué manera el contenido específico de la disposición general única produciría la vulneración constitucional alegada. Asimismo, el argumento tampoco es específico, puesto que no se identifica el parámetro constitucional presuntamente vulnerado ni se desarrolla la contradicción normativa entre la disposición impugnada y la Constitución. Finalmente, el cargo tampoco resulta pertinente, en la medida en que se sustenta en afirmaciones hipotéticas sobre eventuales consecuencias de la aplicación de la norma. En consecuencia, dado que no se configura un cargo completo –al carecer de argumento claro, específico y pertinente– no es posible formular un problema jurídico.
59. Ahora bien, esta Magistratura observa que el primer problema jurídico a examinar se refiere a las alegaciones de inconstitucionalidad por la forma relacionadas con una posible inobservancia del principio de reserva de ley. Por lo que, de constatarse que el decreto impugnado fue expedido mediante un procedimiento viciado, ello afectaría su validez, y tornaría innecesario el análisis de los demás cargos de forma y fondo propuestos por los accionantes.⁶⁷

7. Resolución de los problemas jurídicos

7.1. ¿El decreto impugnado es inconstitucional por la forma en tanto sería contrario al artículo 133.2 de la Constitución, porque vulneraría la reserva de ley orgánica al regular el derecho a la consulta prelegislativa (art. 57.17 CRE)?

60. Los artículos 132 número 1 y 133 número 2 de la Constitución establecen que, por el principio de reserva de ley, los asuntos que regulen el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales deben ser reglados por ley orgánica aprobada por la Asamblea Nacional a través del procedimiento legislativo.⁶⁸

⁶⁷ Un análisis similar se realizó en las sentencias 20-20-IN/25, 01 de mayo de 2025, párr. 105, y 49-20-IN/25, 14 de febrero de 2025, párr. 122.

⁶⁸ CCE, sentencia 25-22-IN/25, 19 de junio de 2025, párr. 27.

61. En esa línea, este Organismo ha esclarecido que el **principio de reserva de ley** implica que ciertas materias sean reguladas únicamente por la Asamblea Nacional como órgano legislativo constitucionalmente previsto y democráticamente elegido.⁶⁹ Por lo tanto, este principio garantiza que la regulación y las posibles limitaciones de los derechos de las personas sean establecidas por el legislador como representante del pueblo mediante un procedimiento legislativo público y contradictorio, y no por otros órganos con potestad normativa.⁷⁰ Por otro lado, este principio también prohíbe que se delegue de manera general una materia reservada constitucionalmente al procedimiento legislativo. Es decir, el legislador está obligado a desarrollar los aspectos centrales e imprescindibles de las materias reservadas, pudiendo delegar solamente las cuestiones operativas o secundarias. Asimismo, este Organismo también ha señalado que las entidades públicas están facultadas para emitir normas infralegales en el marco de sus competencias, siempre que estas observen y no transgredan los elementos o aspectos fundamentales de un derecho y su ejercicio, ya prescritos por el legislador, y no suplanten o innoven el contenido de la ley.⁷¹
62. Cabe señalar que la Corte ha precisado que, para verificar si una disposición observa o no el principio de reserva de ley, se debe constatar si el contenido del acto normativo cuya inconstitucionalidad se demanda regula aspectos que deberían constar o no en una ley, por los mandatos prescritos en los artículos 132 y 133 de la Constitución.⁷² Aunque ambas disposiciones se refieren a la regulación del ejercicio de los derechos, el constituyente determinó, en específico, que los derechos constitucionales se regulen mediante leyes orgánicas (art. 133.2 CRE), pues este tipo de leyes por su importancia deberían requerir de una mayor deliberación y legitimación democrática.⁷³
63. Lo anterior no significa que, las entidades públicas que están facultadas para emitir normas infralegales estén prohibidas de hacerlo en el marco de sus competencias. Más bien, el principio de reserva de ley implica que dichas entidades tienen la obligación de garantizar que la emisión de normativa se adecue a los lineamientos o elementos fundamentales ya prescritos por el legislador, y de observar que dichas normas no suplanten el contenido de la ley, innoven las disposiciones legales⁷⁴ o restrinjan derechos sin fundamento legal. Esto supone que, las autoridades públicas con potestades normativas tienen siempre que respetar la reserva de ley, sobre todo cuando se trata de la regulación del ejercicio de los derechos que, como ya se señaló, requieren de una ley orgánica (art. 133.2 CRE).

⁶⁹ *Ibíd.*, párr. 28 y CCE, sentencia 33-20-IN/21, 05 de mayo de 2021, párr. 62.

⁷⁰ CCE, sentencias 25-22-IN/25, 19 de junio de 2025, párr. 27 y 34-17-IN/21, 21 de julio de 2021, párr. 32.

⁷¹ CCE, sentencia 52-21-IN/24, 02 de mayo de 2024, párr. 28.

⁷² CCE, sentencia 20-20-IN/25, 01 de mayo de 2025, párr. 110.

⁷³ CCE, sentencia 51-23-IN/23, 09 de noviembre de 2023, párr. 113.

⁷⁴ *Ibíd.*, párr. 115.

64. En el caso en examen, los accionantes arguyen que el decreto impugnado contiene disposiciones que regulan el derecho constitucional a la **consulta prelegislativa** (art. 57.17 CRE), lo cual, contraviene expresamente el principio de reserva de ley establecido en el artículo 133.2 de la Constitución. Así, alegan que la regulación de derechos debe constar en una ley orgánica conforme el texto constitucional referido, y ser emitido por el legislador, no por el presidente de la República. Por otro lado, la Presidencia sostiene que el decreto impugnado no regula ni desarrolla el derecho a la consulta prelegislativa, sino el procedimiento que deben seguir las entidades de la Función Ejecutiva para llevar a cabo la consulta, previo a emitir un acto normativo que pueda llegar a afectar sus derechos colectivos.
65. Ahora bien, para resolver el problema jurídico planteado, la Corte analizará si (i) el decreto impugnado regula o no el derecho a la consulta prelegislativa; y, si (ii) al regular dicho derecho, introduce limitaciones que debían adoptarse mediante ley orgánica, por tratarse de una materia sujeta a reserva de ley conforme al artículo 133.2 de la Constitución.
66. En relación con el primer aspecto (i), esto es determinar si el decreto impugnado regula o no el derecho de consulta prelegislativa, la Corte observa que dicho decreto contiene el “Instructivo para la Aplicación de la Consulta Prelegislativa para la expedición de Actos Normativos de la Función Ejecutiva”. Al respecto, el artículo 57 número 17 de la Constitución reconoce la **consulta prelegislativa** como un **derecho colectivo** de las comunas, comunidades y nacionalidades indígenas, en los siguientes términos:

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 (énfasis añadido).

67. Al respecto, esta Magistratura ha precisado que las medidas sujetas a consulta prelegislativa comprenden: a) actos normativos adoptados por la Función Legislativa y, b) actos normativos dictados en **ejercicio de potestades normativas y administrativas** por órganos del Estado.⁷⁵ Por lo que la consulta prelegislativa se constituye simultáneamente como un derecho colectivo y como un requisito previo que condiciona la constitucionalidad de toda medida normativa que pudiera afectar derechos colectivos. Lo anterior, además, constituye una obligación ineludible del Estado.⁷⁶
68. Así, respecto de la consulta prelegislativa, este Organismo ha señalado que la misma

⁷⁵ CCE, sentencia 20-12-IN/20, 01 de julio de 2020, párr. 92.

⁷⁶ CCE, sentencia 28-19-IN/22, 19 de enero de 2022, párr. 61.

no constituye un mero requisito procedimental ni una simple instancia informativa, sino que se encuentra concebida como un **derecho colectivo**, cuya finalidad es **garantizar la participación efectiva**, oportuna, intercultural y de buena fe de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, así como de los pueblos afroecuatorianos y montubios, antes de la adopción de medidas legislativas o de actos normativos emitidos por autoridades estatales que puedan afectar, de manera directa o potencial, el ejercicio de sus derechos colectivos.⁷⁷

69. Adicionalmente, esta Corte ha enfatizado que el derecho a la consulta prelegislativa trasciende ampliamente la mera participación en procesos informativos o audiencias públicas, pues estos mecanismos no constituyen, por sí mismos, una consulta prelegislativa adecuada dirigida a los pueblos indígenas. Se trata, más bien, de la **participación efectiva** de los pueblos indígenas previo a la adopción de medidas normativas que afectan directa o indirectamente sus derechos colectivos, ya sean expedidas por el legislador o por órganos administrativos del Estado.
70. A partir de lo expuesto, esta Magistratura precisa que la consulta prelegislativa tiene un alcance constitucional amplio, en tanto constituye simultáneamente un derecho colectivo de titularidad de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, así como un requisito previo que condiciona la validez de toda medida normativa emitida, tanto por parte de la Función Legislativa como de otros órganos del Estado, que puedan afectar sus derechos colectivos. De este modo, su contenido comprende elementos sustanciales, entre los cuales destacan: **(a) la naturaleza del derecho constitucional colectivo**, cuya titularidad le corresponde de manera exclusiva a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas (art. 57 CRE), así como a los pueblos afroecuatorianos y montubios (arts. 58 y 59 CRE); **(b) la garantía de una participación efectiva y oportuna**, que permita a sus titulares a intervenir antes de que se adopten medidas normativas susceptibles de afectar sus derechos colectivos; y **(c) el carácter previo y obligatorio**, en cuanto constituye un requisito que condiciona la validez formal de la medida normativa, cuya inobservancia compromete la constitucionalidad de la actuación estatal.
71. De esta manera, una vez delimitado el alcance constitucional y los elementos de este derecho, corresponde verificar si el decreto impugnado se limita a desarrollar aspectos operativos para su aplicación o si, por el contrario, incorpora disposiciones que regulan directamente el derecho a la consulta prelegislativa (art. 57.17 CRE). Para ello, se advierte que el decreto impugnado se compone de 18 artículos, una disposición general única, tres disposiciones transitorias, y una disposición final. Su contenido se detalla a continuación:

⁷⁷ CCE, sentencia 69-16-IN/21, 20 de octubre de 2021, párr. 43.

- 71.1. En el artículo 1 se contempla el **objeto y ámbito** de aplicación de la consulta, en el cual se reconoce que versa respecto a actos normativos emitidos por las entidades que conforman la función Ejecutiva. Por su parte, en el artículo 2 se enfatiza que el **resultado** de la consulta prelegislativa no tiene carácter vinculante y el Ejecutivo podrá continuar con la expedición del acto normativo.
- 71.2. En los artículos 3 y 4 se establecen los **sujetos** de la consulta y el sujeto consultante, destacando que los sujetos de consulta serían exclusivamente las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas y, el sujeto consultante serían las entidades de la función Ejecutiva.
- 71.3. A partir del artículo 5 se definen los **principios** de la consulta: oportunidad, plazo razonable, buena fe, interculturalidad y plurinacionalidad, información, voluntaria y eficiencia administrativa.
- 71.4. En el artículo 6 se establecen las **reglas** que debe seguir la consulta prelegislativa, mientras que el artículo 7 determina la **unidad responsable** de su ejecución, es decir, las entidades que integran la función Ejecutiva.
- 71.5. En el artículo 8 se dispone que las unidades competentes de las entidades de la Función Ejecutiva deben emitir un **informe** de pertinencia antes de la expedición del acto normativo.
- 71.6. En el artículo 9 se crea un **órgano colaborador** que puede dar apoyo técnico en el proceso de consulta prelegislativa.
- 71.7. Por otro lado, en el artículo 10 se aclara que los **costos** de la consulta prelegislativa deben ser cubiertos por la entidad consultante.
- 71.8. En el artículo 11 se determinan las **fases** de la consulta prelegislativa que comprenden: preparación, convocatoria pública, realización de consulta, análisis de resultados y cierre de la consulta.
- 71.9. A partir del capítulo II del decreto impugnado, se detallan las **fases** de la consulta prelegislativa. En el artículo 12 se define la “fase de preparación”, en la cual se identifican los sujetos de consulta. Los artículos 13 y 14 regulan la “fase de convocatoria pública”. En ellos se establece cuándo y cómo se realizará, y qué documentos deberán adjuntarse como anexos. Los artículos 15 y 16 corresponden a la fase de “realización de la consulta”. En esta etapa, las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas llevan a cabo una discusión interna basada en la información proporcionada. Luego entregan sus

aportes a la entidad consultante o a la entidad rectora del proceso. Finalmente, los artículos 17 y 18 regulan la fase de “análisis de resultados y el cierre de la consulta prelegislativa”, en la que se procesan los aportes recibidos y, con base en ellos, la entidad consultante elabora el informe final.

- 71.10.** En la disposición general única se establece que, si las comunidades **no entregan sus aportes** sobre el acto normativo dentro del término correspondiente, a pesar de haber sido debidamente convocadas, el proceso continuará para la expedición de la norma.
- 71.11.** Por su parte, las disposiciones transitorias aclaran que: i) los proyectos de actos normativos que se encuentren **en trámite**, continuarán con el proceso de consulta ya iniciado; ii) en el término de 20 días, la Secretaría de Gestión y Desarrollo de Pueblos y Nacionalidades o quien haga de sus veces, entregará a las entidades que conforman la función Ejecutiva el registro o catastro de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas; y, iii) las entidades de la función Ejecutiva deberán incluir, dentro de la proforma presupuestaria, los recursos necesarios para la realización del proceso de consulta prelegislativa.
- 71.12.** Como disposición final, se señala que el instructivo entrará en vigencia a partir de su **publicación** en el Registro Oficial.
- 72.** Del contenido descrito, se observa que el decreto impugnado establece el objeto y aplicación de la consulta prelegislativa para las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, respecto de los actos normativos emitidos por la Función Ejecutiva. También determina que los resultados de la consulta no son vinculantes. Asimismo, identifica a los titulares del derecho –comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas– y el sujeto consultante –entidades de la función ejecutiva–. De igual forma, se establecen los principios rectores que orientan su ejercicio y las reglas del proceso sustantivas para su realización. Se prevé la emisión de un informe de pertinencia previo a la expedición del acto normativo y crea un órgano colaborador para garantizar apoyo técnico. El decreto impugnado establece que los costos corren por cuenta de la entidad consultante y detalla las fases claras y sucesivas de la consulta. En igual sentido, regula el contenido, forma y oportunidad de la convocatoria; reconoce el espacio de deliberación interna de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas; y dispone un mecanismo de recepción, procesamiento y sistematización de los aportes, que culmina con la elaboración de un informe final. A ello se suman disposiciones generales, transitorias y finales que establecen la continuidad de procesos en curso, la identificación de los sujetos titulares del derecho y la provisión de recursos presupuestarios.

73. Ahora bien, conforme se determinó en el párrafo 70 *supra*, corresponde a esta Magistratura verificar si las disposiciones normativas del decreto impugnado regulan los elementos sustanciales del derecho a la consulta prelegislativa (art. 57.17 CRE): **(a)** la naturaleza del derecho constitucional colectivo; **(b)** la participación efectiva y oportuna antes de la adopción de medidas normativas que puedan afectar derechos colectivos y **(c)** el carácter previo y obligatorio como requisito que condiciona la validez formal de la medida normativa.
74. Sobre la naturaleza del derecho colectivo **(a)**, el decreto impugnado regula de manera expresa la **titularidad del derecho a la consulta prelegislativa**, al identificar de forma exclusiva a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas como sujetos de consulta (artículo 3), así como al definir a los órganos de la función Ejecutiva como sujetos obligados y consultantes (artículos 4 y 7). Estas disposiciones no se limitan a reconocer a los titulares del derecho, sino que configuran normativamente quiénes pueden ejercerlo, frente a quién y bajo qué condiciones, delimitando de manera cerrada el ámbito de protección del derecho colectivo.
75. Adicionalmente, el decreto regula la identificación de los sujetos de consulta (artículo 12), condiciona la participación de comunas, comunidades, pueblos o nacionalidades no identificadas previamente a la presentación de solicitudes con requisitos específicos, e incluso prevé la posibilidad de rechazar dichas solicitudes cuando no se cumplan tales exigencias. De este modo, el decreto **no solo reconoce el derecho colectivo**, sino que **estructura y condiciona su ejercicio**, desarrollando un régimen completo sobre su titularidad y alcance.
76. En cuanto a la participación efectiva y oportuna antes de la adopción de medidas normativas que puedan afectar derechos colectivos, **(b)** el decreto impugnado desarrolla de forma detallada la **forma, condiciones y límites de la participación** de los pueblos indígenas en el proceso de consulta prelegislativa. En efecto, el artículo 2 define expresamente la finalidad de la consulta como un mecanismo para “buscar acuerdos, recibir criterios y retroalimentación”, y establece que su resultado **no tiene carácter vinculante**, lo que determina el alcance jurídico de la participación de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas.
77. Asimismo, el decreto impugnado regula principios que rigen la consulta (artículo 5), tales como oportunidad, plazo razonable, buena fe, interculturalidad e información; establece reglas específicas del proceso (artículo 6); define fases obligatorias de la consulta (artículo 11); fija plazos perentorios para la convocatoria (artículo 13) y para la recepción de aportes (artículo 16); y regula la forma en que deben procesarse y sistematizarse los aportes recibidos (artículos 17 y 18). En conjunto, estas disposiciones determinan el modo en que se ejerce la participación de la consulta,

duración, alcance y efectos, configurando el contenido del derecho. De este modo, el decreto impugnado no se limita a facilitar la participación, sino que define qué tipo de participación es posible y qué efectos puede producir, regulando directamente el segundo elemento sustancial del derecho a la consulta prelegislativa.

78. Con respecto al carácter previo y obligatorio, **(c)** el decreto impugnado regula también el **carácter previo y obligatorio de la consulta prelegislativa** y sus efectos sobre la validez de la actuación estatal. Sin embargo, aunque establece que la consulta debe realizarse antes de la expedición del acto normativo (artículos 5 numeral 1 y 6 numeral 1), al mismo tiempo permite que la función Ejecutiva continúe con la adopción del acto normativo incluso cuando no exista participación efectiva de los sujetos consultados o cuando no se hayan presentado aportes dentro de los plazos establecidos (artículo 2 y disposición general única). Esta previsión establece elementos esenciales sobre la validez de la actuación estatal y sobre los efectos de la consulta prelegislativa.
79. Además, dispone la emisión de informes previos de pertinencia (artículo 8), informes finales de resultados (artículo 18) y actas de cierre del proceso, estableciendo que la culminación formal del procedimiento habilita la promulgación del acto normativo consultado. Esta regulación no es meramente operativa, pues el cierre formal del procedimiento habilita a la autoridad consultante a adoptar el acto normativo y determinar cuándo se considera satisfecho el derecho a la consulta prelegislativa. Por tanto, no se trata de organizar informes finales de resultados o actas de cierre del proceso, sino que define las condiciones de cumplimiento de la participación colectiva. Con ello, el decreto define normativamente cuándo se considera cumplido el requisito de consulta. En consecuencia, regula el tercer elemento sustancial del derecho a la consulta prelegislativa.
80. De este modo, este Organismo constata que el decreto no se limita a regular “el procedimiento para aplicar la consulta prelegislativa”, como sostiene la presidencia de la República. Por el contrario, desarrolla aspectos que inciden de manera directa en la configuración y ejercicio del derecho constitucional colectivo de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas establecido en el artículo 57 número 17 de la Constitución. En particular, regula la naturaleza de este derecho colectivo. Asimismo, define el alcance y los efectos de la participación de los pueblos y nacionalidades indígenas. Finalmente, establece las condiciones bajo las cuales la consulta se considera cumplida como requisito previo para la expedición de actos normativos.
81. Adicionalmente, de la revisión integral de la norma impugnada (decreto impugnado) se advierte que su contenido no se sustenta en ninguna ley que desarrolle los aspectos esenciales del derecho colectivo reconocido en el artículo 57 numeral 17 de la

Constitución, ni en una remisión legislativa que habilite a la Función Ejecutiva a regular directamente dicho derecho a través de una norma infralegal. Esta Corte advierte que el derecho a la consulta prelegislativa se encuentra regulada en la Ley Orgánica de la Función Legislativa (“LOFL”)⁷⁸ pero exclusivamente sobre potestades normativas del órgano legislativo, lo que no alude al derecho a la consulta prelegislativa sobre medidas normativas de la Función Ejecutiva.

82. Por tanto, se constata que el decreto impugnado sí regula directamente el derecho a la consulta prelegislativa **(i)**.
83. En cuanto al segundo aspecto **(ii)**, corresponde verificar si, al regular el derecho a la consulta prelegislativa (art. 57.17 CRE), las disposiciones previstas en el decreto impugnado debieron constar en una ley orgánica por tratarse de una materia sujeta a reserva de ley. Al respecto, como se señaló en los párrafos precedentes, las disposiciones del decreto cuestionado en general no se limitan a establecer un mero trámite administrativo para la consulta prelegislativa. Por el contrario, definen el alcance del derecho, determinan quiénes son sus titulares, fijan principios, establecen fases obligatorias, regulan la forma de participación, determinan plazos, prevén consecuencias jurídicas y definen cuándo se considera cumplida la consulta. Estas materias en general no son meramente operativas, sino que inciden directamente en la configuración y en el ejercicio del derecho a la consulta prelegislativa, lo que atañe a la protección de los derechos colectivos.
84. Es así que, en esencia, las disposiciones del decreto impugnado desarrollan de manera integral los contenidos esenciales del derecho colectivo a la consulta prelegislativa. Es decir, como ya se dijo, regulan la participación de los pueblos y comunidades al establecer principios, fases, tiempos y reglas del proceso de la consulta prelegislativa. Además, que regulan el carácter previo de la consulta como requisito de validez, al definir cuándo se considera cumplida la consulta y permitir la continuación del procedimiento normativo, aun cuando no se cumpla plenamente la participación de los sujetos consultados.
85. Es así que, esta Corte estima que la regulación planteada en el decreto ejecutivo impugnado alude directamente al desarrollo del derecho a la consulta prelegislativa de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas. En este sentido, al desarrollar directamente tal contenido normativo sobre un derecho constitucional, por mandato del artículo 133.2 de la Constitución, debía respetar la reserva de ley orgánica. Por ello, el derecho constitucional a la consulta prelegislativa no puede ser objeto de reglamentación a nivel de una norma infralegal (decreto ejecutivo). Por el contrario,

⁷⁸ LOFL, arts. 109.1 al 109.18. Publicada en el Suplemento del Registro Oficial número 326 del 10 de noviembre de 2020.

el contenido que desarrolla este derecho requiere de la forma normativa constitucional prevista, es decir, una ley orgánica. En consecuencia, se cumple con el parámetro (ii)

86. En razón de lo expuesto, esta Magistratura concluye que el decreto impugnado vulnera la reserva de ley orgánica establecida en el artículo 133.2 de la Constitución, al regular un derecho constitucional colectivo (art. 57.17 CRE) en una norma infralegal. En consecuencia, la norma impugnada es inconstitucional por la forma. Por lo que, no se continuará con el análisis de los demás problemas jurídicos planteados, conforme se referido en el párrafo 59 *supra*.

8. Efectos de la sentencia y parámetros para la aplicación de la consulta prelegislativa

8.1. Efectos de la sentencia

87. El artículo 95 de la LOGJCC establece: “Las sentencias que se dicten en ejercicio del control abstracto de constitucionalidad surten efectos de cosa juzgada y producen efectos generales hacia el futuro”. El mismo artículo prevé la posibilidad de que la Corte Constitucional difiera los efectos de la declaratoria de inconstitucionalidad “cuando sea indispensable para preservar la fuerza normativa y superioridad jerárquica de las normas constitucionales, la plena vigencia de los derechos constitucionales, y cuando no afecte la seguridad jurídica y el interés general”.
88. En este contexto, a la luz del análisis constitucional realizado y con la finalidad de evitar un vacío normativo en el marco de aplicación de la consulta prelegislativa que afecte gravemente este derecho, esta Corte considera adecuado **diferir los efectos** de la declaratoria de inconstitucionalidad del decreto ejecutivo impugnado. Esto, por cuanto la falta de normativa que regule este derecho podría producir una limitación a la participación de los pueblos y nacionalidades indígenas en la toma de decisiones que puedan resultar atentatorias de sus demás derechos colectivos; ya que, la omisión legislativa de regular integralmente la consulta prelegislativa persiste. Además, esta falta de regulación respecto de la consulta prelegislativa tiene la potencialidad de afectar la seguridad jurídica y el interés general de los ecuatorianos, al impedir que se tomen decisiones indispensables por la administración y para la elaboración de políticas públicas en el marco de las competencias de la Función Ejecutiva. Por último, este Organismo toma en cuenta que la normativa que se adopte mediante los procedimientos establecidos en el decreto 604 son susceptibles de control constitucional posterior (art. 436.2 CRE), y que toda aplicación de dicho decreto debe hacerse respetando los estándares internacionales y jurisprudenciales sobre la consulta prelegislativa.

8.2. Estándares para la aplicación provisional del decreto 604

89. Para la aplicación provisional del decreto 604, esta Magistratura recuerda que los estándares desarrollados en la sentencia 001-10-SIN-CC⁷⁹ y demás jurisprudencia de este Organismo relativos al derecho a la consulta prelegislativa, deben servir como lineamientos para la aplicación del decreto impugnado por parte de los órganos del Estado, mientras la Asamblea Nacional expida la correspondiente ley orgánica. En esta línea, cabe recalcar que los lineamientos que se incorporan no constituyen una regulación sustitutiva de la ley orgánica que regule el derecho a la consulta prelegislativa, sino parámetros mínimos orientados a evitar afectaciones de derechos durante el periodo de vigencia diferida del decreto impugnado. Así, de acuerdo con la referida jurisprudencia constitucional, se resumen los principales estándares sobre dicho derecho:

- 89.1.** La consulta prelegislativa estará dirigida de manera exclusiva a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblos afroecuatorianos y montubios. La consulta cabe antes de la adopción de una medida legislativa o de actos normativos emitidos por autoridades estatales que puedan afectar cualquiera de sus derechos colectivos, sin perjuicio de que se consulte a otros sectores de la población.
- 89.2.** La consulta prelegislativa, al ser un derecho colectivo, no puede equipararse bajo ninguna circunstancia con la consulta previa, libre e informada ni con la consulta ambiental, previstas en los artículos 57 número 7 y 398 de la Constitución, respectivamente.
- 89.3.** Los pronunciamientos de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianas y montubias en la consulta prelegislativa deberán referirse a los aspectos de la medida legislativa o normativa que puedan afectar de manera razonable cualquiera de sus derechos colectivos.
- 89.4.** Sobre el sujeto consultado, la Corte ha referido que los titulares del derecho a la consulta prelegislativa son única y exclusivamente las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianos y montubios que puedan verse afectados en sus derechos colectivos, de manera razonable, por efectos de la aplicación de una medida legislativa⁸⁰ como de medidas que provengan de actos normativos emitidos por autoridades estatales.

⁷⁹ En esta causa se impugnó por la forma a la Ley de Minería. La Corte Constitucional definió los aspectos básicos de la consulta previa y de la consulta prelegislativa.

⁸⁰ CCE, sentencia 001-10-SIN-CC, 18 de marzo de 2010, pág. 40.

- 89.5.** Sobre el sujeto consultante, esta Corte ha señalado que la consulta prelegislativa es una obligación indelegable del Estado.⁸¹ Es así que, los obligados a la realización de esta consulta son tanto la Asamblea Nacional, como otros órganos del Estado que emitan actos normativos en ejercicio de potestades normativas y administrativas.
- 89.6.** Sobre la finalidad de la consulta prelegislativa, esta Magistratura ha determinado que la finalidad de esta consulta es llegar a un acuerdo o consentimiento acerca de las medidas tanto legislativas como de actos normativos emitidos por autoridades estatales.⁸² Lo dicho, en virtud de que las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianos y montubios deben ser capaces de influir de manera significativa en el proceso y en las decisiones respecto de las medidas propuestas.⁸³
- 89.7.** Sobre el principio de interculturalidad y plurinacionalidad, este Organismo ha mencionado que la consulta prelegislativa debe desarrollarse en todas sus fases con observancia a los principios de interculturalidad y plurinacionalidad. En consecuencia, el sujeto consultante deberá garantizar procedimientos apropiados y culturalmente adecuados, información suficiente sobre la medida, y respetar los procesos de deliberación interna de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianas y montubias, de conformidad con su cultura, costumbres, tradiciones, procedimientos propios y prácticas vigentes. La consulta no se satisface con la sola convocatoria o recepción formal de pronunciamientos, debe permitir una participación efectiva durante todas las fases de la consulta prelegislativa. Por lo que, se admitirán pronunciamientos en los idiomas propios de cada sujeto consultado y se respetará la actuación de sus instituciones representativas y procesos internos de toma de decisiones.
- 89.8.** Sobre la opinión de los sujetos consultados, esta Corte ha señalado que el criterio de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianas y montubias no se limita a su intervención puntual en la consulta prelegislativa, sino que debe considerarse a lo largo de todas sus etapas. Su participación resulta esencial para delimitar las medidas legislativas o normativas susceptibles de afectar sus derechos colectivos y, por tanto, sujetas a consulta.⁸⁴ En ese sentido, cuando la Asamblea Nacional o autoridades estatales definen por su cuenta dichas medidas, se desnaturaliza el fundamento de la

⁸¹ CCE, sentencia No. 273-19-JP/22 de 27 de enero de 2022, párr. 88; Corte IDH, sentencia del caso Sarayaku Vs. Ecuador, párr. 187; y, sentencia 51-23-IN/23 de 09 de noviembre de 2023, párr. 205.3.

⁸² CCE, sentencia 20-12-IN/20, 01 de julio de 2020, párr. 158.

⁸³ CCE, sentencia 69-16-IN/21, 20 de octubre de 2021, párr. 42.

⁸⁴ CCE, sentencia 45-15-IN/22, 12 de enero de 2022, párr. 59.

consulta, pues podrían quedar fuera posibles afectaciones que solo pueden ser identificadas desde la perspectiva de las propias comunidades.⁸⁵

90. Ahora bien, esta Corte advierte que, en decisiones previas, ya ha dispuesto que la Asamblea Nacional regule de manera integral el derecho a la consulta prelegislativa mediante ley orgánica. Esto es, respecto de toda medida normativa o administrativa que puedan afectar derechos colectivos y que sean emitidas por órganos con potestad normativa. Y, en el presente caso, especialmente sobre órganos que no pertenecen a la Función Legislativa. En tal virtud, dado que permanece abierto el seguimiento del cumplimiento de dicha obligación por parte del órgano legislativo en la sentencia 38-13-IS/19, corresponde ordenar que el seguimiento de la presente sentencia se incorpore a los procesos de verificación ya iniciados, a fin de garantizar una supervisión integral, coherente y efectiva sobre la obligación de la Asamblea Nacional de regular integralmente este derecho.
91. Por todo lo expuesto, en el presente caso se procede a la declaratoria de inconstitucionalidad con efectos diferidos hasta que la Asamblea Nacional legisle integralmente sobre la consulta prelegislativa respecto de toda medida normativa o administrativa que puedan afectar derechos colectivos. Para el efecto, se deben garantizar los máximos estándares de deliberación pública dentro del proceso legislativo en aras de que se protejan los derechos colectivos de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianos y montubios.

9. Decisión

En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:

1. **Aceptar** la acción pública de inconstitucionalidad **14-23-IN y acumulado**.
2. **Declarar la inconstitucionalidad diferida** del Decreto Ejecutivo 604 por ser contrario al principio de reserva de ley previsto en el artículo 133 número 2 de la Constitución, hasta que la Asamblea Nacional legisle integralmente sobre la consulta prelegislativa respecto de toda medida normativa o administrativa que puedan afectar derechos colectivos.
3. **Disponer** que el seguimiento de lo ordenado en esta sentencia se incorpore al caso 38-13-IS/19, mediante el cual se realiza el seguimiento relativo a la obligación de la Asamblea Nacional de regular, mediante ley orgánica, el

⁸⁵ CCE, sentencia 45-15-IN/22, 12 de enero de 2022, párr. 60.

derecho a la consulta prelegislativa respecto de toda medida normativa o administrativa que pueda afectar derechos colectivos y que sea emitida por órganos con potestad normativa, en los términos previstos en esta sentencia.

4. Notifíquese y cúmplase.

Jhoel Escudero Soliz
PRESIDENTE

Razón: La sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con siete votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Sandra Cordero Gárate, Jhoel Escudero Soliz, Richard Ortiz Ortiz, Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez; y, un voto salvado del juez constitucional Jorge Benavides Ordóñez, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 21 de mayo de 2026. Sin contar con la presencia del juez constitucional Alí Lozada Prado por una licencia por vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Cristian Caiza Asitimbay
SECRETARIO GENERAL

Caso 14-23-IN y acumulado

VOTO SALVADO

Juez constitucional Jorge Benavides Ordóñez

1. En los casos acumulados 14-23-IN y 35-23-IN, los accionantes demandaron la inconstitucionalidad del Decreto Ejecutivo 604 expedido el 28 de noviembre de 2022 y publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial 202 de 02 de diciembre de 2022, que contiene el “Instructivo para la Aplicación de la Consulta Prelegislativa para la expedición de Actos Normativos de la Función Ejecutiva”.
2. El Pleno de la Corte Constitucional emitió la sentencia 14-23-IN/26 de 21 de mayo de 2026, en la que consta: “[d]eclarar la inconstitucionalidad diferida del Decreto Ejecutivo 604 por ser contrario al principio de reserva de ley previsto en el artículo 133 número 2 de la Constitución, hasta que la Asamblea Nacional legisle integralmente sobre la consulta prelegislativa” (énfasis agregado).
3. En la sentencia se planteó como problema jurídico si: “[e]l decreto impugnado es inconstitucional por la forma en tanto sería contrario al artículo 133.2 de la Constitución, porque vulneraría la reserva de ley orgánica al regular el derecho a la consulta prelegislativa (art. 57.17 CRE)”.
4. En la resolución del problema jurídico consta que el derecho a la consulta prelegislativa “comprende elementos sustanciales, entre los cuales destacan: (a) la naturaleza del derecho constitucional colectivo [...] (b) la garantía de una participación efectiva y oportuna, que permita a sus titulares a intervenir antes de que se adopten medidas normativas susceptibles de afectar sus derechos colectivos; y (c) el carácter previo y obligatorio” (parámetros), para lo cual “advierte que el decreto impugnado se compone de 18 artículos, una disposición general única, tres disposiciones transitorias, y una disposición final. Su contenido se detalla a continuación” (resumen).
5. Expuestos los indicados tres parámetros y resumen, la sentencia procede a “verificar si las disposiciones normativas del decreto impugnado **regulan** los elementos sustanciales del derecho a la consulta prelegislativa (art. 57.17 CRE)” (énfasis añadido).
6. En cuanto al parámetro “(a) la naturaleza del derecho constitucional colectivo”, en conexión con el extracto efectuado de la normativa, se considera que “[e]stas disposiciones no se limitan a reconocer a los titulares del derecho, sino que configuran

normativamente quiénes pueden ejercerlo, frente a quién y bajo qué **condiciones**, delimitando de manera cerrada el ámbito de protección del derecho colectivo”, así “el decreto no solo reconoce el derecho colectivo, sino que estructura y **condiciona su ejercicio, desarrollando** un régimen” (énfasis agregado).

7. En referencia al parámetro “(b) la participación efectiva y oportuna antes de la adopción de medidas normativas que puedan afectar derechos colectivos”, en función de la reseña realizada de la normativa, se determina que “el decreto impugnado **desarrolla** de forma detallada la forma, **condiciones** y límites de la participación”, por lo que en definitiva “el decreto impugnado no se limita a facilitar la participación, sino que define qué tipo de participación es posible y qué efectos puede producir, **regulando directamente** el segundo elemento sustancial del derecho a la consulta prelegislativa” (énfasis añadido).
8. En relación al parámetro “(c) el carácter previo y obligatorio”, en vinculación con el resumen expuesto de la normativa”, se establece “el decreto impugnado **regula** también el carácter previo y obligatorio de la consulta prelegislativa y sus efectos sobre la validez de la actuación estatal”, por lo que la “**regulación no es meramente operativa** [...] no se trata de organizar informes finales de resultados o actas de cierre del proceso, sino que define las **condiciones** de cumplimiento de la participación colectiva” (énfasis agregado).
9. En tal virtud la sentencia esboza la existencia de tres parámetros que determinarían los elementos sustanciales del derecho a la consulta prelegislativa. Luego detalla un extracto de la normativa del decreto impugnado. Posteriormente enuncia que constatará los tres parámetros en función de la reseña de la normativa. Y finalmente concluye que, del resumen realizado de la normativa, el decreto impugnado “**desarrolla** aspectos que inciden de manera directa en la configuración y ejercicio del derecho constitucional colectivo [...] **sí regula** directamente el derecho a la consulta prelegislativa”, de este modo “**al desarrollar directamente** tal contenido normativo sobre un derecho constitucional, por mandato del artículo 133.2 de la Constitución, debía respetar la reserva de ley orgánica”, inclusive estableciendo “[e]stándares para la aplicación provisional del decreto 604”, a través del lineamiento dado que permanecerá vigente debido a “**la declaratoria de inconstitucionalidad con efectos diferidos hasta que la Asamblea Nacional legisle integralmente sobre la consulta prelegislativa**” (énfasis añadido).
10. En definitiva, la sentencia establece que el decreto impugnado **condiciona, desarrolla directamente y regula** este derecho, cuando debía respetar la reserva de ley; y, por ello lo declara inconstitucional por la forma con efectos diferidos, estableciendo un

régimen de transición a través de estándares para su implementación, hasta que se emita la ley correspondiente.

11. En el presente voto salvado me permito puntualizar las razones por las que me aparto de la decisión mayoritaria.
12. En primer lugar, los cargos de los accionantes se centraron en la aducida violación del derecho a la consulta prelegislativa; y, en la alegada vulneración de la reserva de ley. Las demandas se circunscriben en lo principal a la aludida transgresión de los artículos 57 numeral 17 y 133 numeral 2 de la Constitución.
13. El contenido del artículo 57 numeral 17 de la CRE es el siguiente: “[s]er consultados antes de la adopción de una medida legislativa que pueda afectar cualquiera de sus derechos colectivos”. De tal modo que los indicados tres parámetros que configurarían los elementos sustanciales de la consulta prelegislativa, debían contar con una explicación exhaustiva de la manera en que derivan de esta disposición, es decir de cómo se desprenden del contenido constitucional establecido por el constituyente.
14. En segundo lugar, no necesariamente del resumen del decreto impugnado realizado en la sentencia se podría señalar que **condiciona** la consulta prelegislativa; y, que al **desarrollar directamente** este derecho estaría invadiendo la reserva de ley prevista en el artículo 133 numeral 2 de la Constitución, en el sentido de que habría procedido a **regular** este derecho.
15. El artículo 133 numeral 2 de la CRE establece que las materias con calidad de ley orgánica son las que “**regulen** el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales” (énfasis agregado).
16. En este punto resulta preciso puntualizar que los términos que la sentencia asimila, abarcan un alcance constitucional diferente.
17. El artículo 11 numeral 3 inciso segundo de la Constitución por una parte determina que “[p]ara el ejercicio de los derechos y las garantías constitucionales **no se exigirán condiciones o requisitos que no estén establecidos en la Constitución o la ley**” (énfasis añadido).
18. En tanto que el inciso primero del numeral 8 del artículo 11 de la CRE relativo al principio de progresividad establece que el “**contenido de los derechos se desarrollará** de manera progresiva **a través de las normas**, la jurisprudencia y las políticas públicas” (énfasis agregado).

19. Esto implica, que el contenido constitucional de los derechos contempla **condiciones para su ejercicio** determinadas en la propia Constitución. Compete a la **ley regular los derechos por medio de los requisitos respectivos**. Corresponde a toda norma **desarrollar** progresivamente los derechos.
20. El artículo 84 de la Constitución señala que: “[l]a 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” (énfasis añadido).
21. En este sentido, no se podría concluir -como lo hace la sentencia- que cuando el decreto impugnado desarrolla directamente la consulta prelegislativa, entonces la condiciona y regula, invadiendo la reserva de ley.
22. Esto porque de la reseña del decreto impugnado efectuada en la sentencia, no es posible señalar que se encuentra regulando por medio de requisitos el derecho a la consulta prelegislativa; así, revisado el texto íntegro del reglamento, no establece ningún requisito, en su lugar se encuentra estableciendo su operatividad a través de fases, informes y procesamiento de resultados, sin que la referencia al ámbito carácter, objeto, reglas y sujetos para la consulta prelegislativa transgreda el contenido del artículo 57 numeral 17 de la Constitución.
23. Es decir, el decreto podía desarrollar la implementación operativa de la consulta prelegislativa para la emisión de actos normativos de la Función Ejecutiva, lo cual no prohíbe la Constitución; tanto más que la Asamblea Nacional únicamente ha regulado el procedimiento de la consulta prelegislativa para la expedición de leyes en la Ley Orgánica de la Función Legislativa.
24. En consecuencia, más allá de esta precisión, la sentencia no se está refiriendo a un aspecto del control constitucional formal, sino a uno material, puesto que, al concluirse que el decreto impugnado condiciona el ejercicio de la consulta prelegislativa, no solamente se pronuncia a que aquello debería constar en una ley, sino que se estaría vulnerando este derecho en sí.
25. En este caso, como reconoce la sentencia no se ha promulgado la ley respectiva para todo evento de consulta prelegislativa (solo se contempla para el procedimiento de la Función Legislativa); entonces, sus elementos sustanciales, que deben derivar del propio texto constitucional, esto es, del artículo 57 numeral 17 de la Constitución, todavía no se han reflejado en una norma legal que regule la consulta prelegislativa para cualquier norma.
26. Es por ello que no coincide con la determinación de lineamientos y parámetros

jurisprudenciales para el presente caso, pues la sentencia considera que el decreto impugnado desarrolla directamente la consulta prelegislativa, asimilando que por ello condiciona y regula el derecho, sin distinguir el alcance constitucional de estos términos.

27. En adición, no comparto con que el análisis culmine en un control constitucional material y no formal, a través de la declaratoria de inconstitucional del decreto impugnado, que aunque cuente con efectos diferidos, implica que la normativa sobre la consulta prelegislativa para actos normativos del Ejecutivo, se mantendrá supeditada a lineamientos y parámetros jurisprudenciales, entre ellos, según la sentencia, que “la titularidad le corresponde de manera exclusiva a las **comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas (art. 57 CRE), así como a los pueblos afroecuatorianos y montubios (arts. 58 y 59 CRE)**”, así como que “la finalidad de esta consulta es llegar a un acuerdo o consentimiento [...] en virtud de que las **comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianos y montubios** deben ser capaces de influir de manera significativa”, (énfasis agregado), ampliando el examen del artículo 57 numeral 17 hacia los artículos 58 y 59 de la Constitución, hasta la emisión de la ley correspondiente.
28. Esto, pese a los continuos requerimientos de la Corte Constitucional, como consta en la sentencia, al indicar que “esta Corte advierte que, en decisiones previas, **ya ha dispuesto que la Asamblea Nacional regule de manera integral** el derecho a la consulta prelegislativa [...] especialmente sobre **órganos que no pertenecen a la Función Legislativa**”; y, al disponer que “lo ordenado en esta sentencia se incorpore al caso 38-13-IS/19, mediante el cual se realiza **el seguimiento relativo a la obligación de la Asamblea Nacional de regular, mediante ley orgánica, el derecho a la consulta prelegislativa** respecto de toda medida normativa” (énfasis añadido).
29. En tal virtud, discrepo con la decisión de la mayoría, puesto que implicaría que un reglamento no pueda ni siquiera referirse a un derecho; así, bajo la asimilación de términos empleados en la sentencia, que asemeja condicionar, desarrollar y regular un derecho, aunque la norma reglamentaria en efecto se encuentre desarrollando su implementación operativa, podría ser declarada inconstitucional por invadir la reserva de ley, dentro de un examen material de constitucionalidad que se anuncia como formal.
30. En definitiva, disiento en declarar la inconstitucionalidad del “Instructivo para la Aplicación de la Consulta Prelegislativa para la expedición de Actos Normativos de la Función Ejecutiva”, ya que el decreto impugnado fue emitido ante la ausencia de una norma legal, desarrollando su implementación operativa en consideración del inciso tercero del numeral 3 del artículo 11 de la Constitución que determina en materia de

derechos “No podrá alegarse falta de norma jurídica para justificar su violación o desconocimiento”; de tal modo que no condiciona, no regula con requisitos el derecho, ni invade la reserva de una ley que no ha sido expedida.

Jorge Benavides Ordóñez
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que, el voto salvado del juez constitucional Jorge Benavides Ordóñez, anunciado en la sentencia de la causa 14-23-IN, fue presentado mediante correo electrónico el 01 de junio de 2026, a las 12:28; y, procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Cristian Caiza Asitimbay
SECRETARIO GENERAL