

GUILLERMO LASSO MENDOZA

PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA

CONSIDERANDO:

Que el artículo 1 de la Constitución de la República reconoce al Ecuador como un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico;

Que el artículo 3 de la Constitución de la República prevé como una obligación primordial del Estado garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales;

Que el numeral 3 del artículo 11 de la Constitución de la República determina que los derechos y garantías previstos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos serán de directa e inmediata aplicación; por y ante cualquier servidora o servidor público, administrativo o judicial, de oficio o a petición de parte; no pudiendo alegarse falta de norma jurídica para justificar su violación o desconocimiento, para desechar la acción por esos hechos ni para negar su reconocimiento;

Que el numeral 17 del artículo 57 de la Constitución de la República establece entre los derechos de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas el ser consultados antes de la adopción de una medida legislativa que podría afectar cualquiera de sus derechos colectivos;

Que el artículo 84 de la Constitución de la República dispone que todo órgano con potestad normativa tendrá la obligación de adecuar, formal y materialmente, las leyes y demás normas jurídicas a los derechos previstos en la Constitución y los tratados internacionales, y los que sean necesarios para garantizar la dignidad del ser humano o de las comunidades, pueblos y nacionalidades;

Que el numeral 1 del artículo 147 de la Constitución de la República establece como obligación del Presidente de la República, cumplir y hacer cumplir la Constitución, las leyes, los tratados internacionales y las demás normas jurídicas dentro del ámbito de su competencia;

Que el artículo 227 de la Constitución de la República determina que la administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación;

Que el literal a) del numeral 1 del artículo 6 del Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales dispone que, al aplicar las disposiciones del mismo, los gobiernos deberán consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente;

Que el artículo 19 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, dispone que los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten;

Que la Corte Constitucional, mediante Sentencia No. 028-19-IN/22 de 19 de enero de 2022, respecto a la consulta prelegislativa estableció lo siguiente: 1) estar dirigida previa y exclusivamente a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas; 2) no debe compararse con la consulta previa ni con la ambiental; y, 3) los pronunciamientos se refieran a los aspectos que puedan afectar de manera objetiva a alguno de sus derechos colectivos;

GUILLERMO LASSO MENDOZA

PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA

Que los órganos con potestad normativa de la Función Ejecutiva no pueden alegar inexistencia de norma jurídica para inobservar o desconocer el ejercicio de un derecho humano, y ante la inexistencia del procedimiento de consulta prelegislativa, es necesario que el Presidente de la República, como representante de la Función Ejecutiva y como garante de los derechos de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas del Ecuador, expida el presente instructivo a fin de regular el procedimiento de consulta prelegislativa, previo a la expedición de actos normativos emitidos por parte de la Función Ejecutiva; y,

En ejercicio de las atribuciones conferidas en el artículo 141, el numeral 5 y 13 del artículo 147 de la Constitución de la República, y el artículo 11 del Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva, expide el siguiente,

INSTRUCTIVO PARA LA APLICACIÓN DE LA CONSULTA PRELEGISLATIVA PARA LA EXPEDICIÓN DE ACTOS NORMATIVOS DE LA FUNCIÓN EJECUTIVA

Capítulo I

DEL ÁMBITO DE APLICACIÓN Y DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1.- Objeto y ámbito de aplicación. - El presente instructivo tiene por objeto regular el procedimiento para la ejecución de la consulta prelegislativa. Su ámbito de aplicación es obligatorio para todas las entidades que conforman la Función Ejecutiva, en cuanto se refiere a la expedición de actos normativos que pudieren contener afectación a cualquiera de los derechos colectivos de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, reconocidos por la Constitución de la República del Ecuador e instrumentos internacionales.

La consulta prelegislativa será aplicable sin perjuicio de la capacidad de auto regulación que les compete a las entidades de la Función Ejecutiva, en cumplimiento de lo ordenado en el artículo 84 de la Constitución de la República.

Artículo 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.

Artículo 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.

GUILLERMO LASSO MENDOZA

PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA

Artículo 4 - Sujeto consultante. - Son sujetos obligados a cumplir con el proceso de consulta prelegislativa las entidades de la Función Ejecutiva dentro del ámbito de sus competencias.

Para la expedición de actos normativos del Presidente de la República, se podrá encargar el proceso a la cartera de Estado que estime pertinente.

Artículo 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.
2. **Plazo razonable.** - La consulta se realizará respetando el tiempo necesario para el desarrollo de las fases de la consulta prelegislativa.
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.
4. **Interculturalidad y plurinacionalidad.** - La consulta se desarrollará dentro del marco de los principios de interculturalidad y plurinacionalidad.
5. **Información.** - Las entidades de la Función Ejecutiva proporcionarán a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, participantes en el proceso de consulta, la información necesaria para la consulta, por cualquier medio, forma y en los idiomas de uso oficial para los pueblos y nacionalidades indígenas.
6. **Voluntaria.** - La participación de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, vinculadas a los temas a ser consultados, es voluntaria y no podrá ser impuesta.
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.

Artículo 6.- Reglas de la consulta prelegislativa. - Las reglas para cumplir con el proceso de la consulta prelegislativa, son las siguientes:

1. La consulta prelegislativa se realizará antes de la emisión del acto normativo;
2. Los proyectos normativos podrán ser socializados con otros sectores de la población con el fin de obtener sus criterios y retro alimentación;
3. La consulta prelegislativa no sustituye a la consulta previa libre e informada, a la consulta popular, o la consulta ambiental; y,
4. Los criterios que se recojan y/o aporten las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas deben referirse exclusivamente a los aspectos que puedan afectar de manera objetiva y directa sus derechos colectivos.

Artículo 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.

GUILLERMO LASSO MENDOZA

PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA

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.

Artículo 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.

Artículo 9.- Órgano colaborador. - Para el desarrollo del proceso de consulta prelegislativa prevista en el presente instructivo, se contará con el apoyo técnico de la entidad rectora de la gestión y desarrollo de los pueblos y nacionalidades.

Para el efecto anotado, la entidad antes mencionada o quien haga sus veces, deberá mantener actualizado el registro o catastro de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas.

Artículo 10.- Costos. - Los costos de organización y ejecución de la consulta prelegislativa, serán cubiertos por la entidad consultante, sin perjuicio de los mecanismos de cooperación que para el efecto se puedan implementar.

Artículo 11.- Fases de la consulta prelegislativa. - La consulta prelegislativa se desarrollará en las siguientes fases:

1. Fase de preparación;
2. Fase de convocatoria pública;
3. Fase de realización de la consulta; y,
4. Fase de análisis de resultados y cierre de la consulta prelegislativa.

En todas las fases de la consulta prelegislativa, para garantizar la debida interacción entre el órgano administrativo encargado de realizar la consulta y las personas objeto de esta, se podrá contar cuando corresponda, con traductores de idiomas ancestrales de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, registrados por la entidad rectora del sistema intercultural bilingüe.

**Capítulo II
DE LA FASE DE PREPARACIÓN**

Artículo 12.- Identificación de los sujetos de consulta.- Una vez que se ha emitido el informe de pertinencia establecido en el artículo 8 de este instructivo, la entidad consultante procederá con la identificación de las comunas, comunidades, pueblos o nacionalidades indígenas, sujetos de consulta, en función del registro o catastro correspondiente, para lo cual se contará con el apoyo técnico de la

GUILLERMO LASSO MENDOZA

PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA

entidad rectora de la gestión y desarrollo de los pueblos y nacionalidades indígenas, sin perjuicio de que pueda solicitarse el apoyo técnico de otras instituciones públicas, según sea el caso.

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.

**Capítulo III
DE LA FASE DE CONVOCATORIA PÚBLICA**

Artículo 13.- Convocatoria.- En un término máximo de diez (10) días, contados a partir de la identificación de las comunas, comunidades, pueblos o nacionalidades indígenas, sujetos de consulta, debidamente registrados o catastrados, la entidad consultante pondrá a disposición la convocatoria pública y sus anexos a través de sus páginas institucionales, unidades desconcentradas, redes sociales o medios de comunicación social comunitarios, de forma digital y/o escrita, con el fin de ejercer oportunamente sus derechos.

Dicha convocatoria también se podrá canalizar a través de la entidad rectora de la gestión y desarrollo de los pueblos y nacionalidades o de las tenencias y jefaturas políticas en cada jurisdicción.

Artículo 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.

**Capítulo IV
DE LA FASE DE REALIZACIÓN DE LA CONSULTA**

Artículo 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.

GUILLERMO LASSO MENDOZA

PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA

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

Artículo 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.

Capítulo V

**DE LA FASE DE ANÁLISIS DE RESULTADOS Y CIERRE DE LA CONSULTA
PRELEGISLATIVA**

Artículo 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.

Artículo 18.- Informe final de resultados. - Procesados los resultados, dentro del término de hasta cinco (5), 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

GUILLERMO LASSO MENDOZA

PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA

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.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

PRIMERA. - Los proyectos de actos normativos que a la fecha de publicación de este instructivo se encuentran en trámite, continuarán hasta su finalización con el proceso de consulta que hubieren iniciado. Caso contrario deberán acogerse a lo dispuesto en el presente instructivo, previo a su promulgación.

SEGUNDA. - En el término de hasta veinte (20) días, la Secretaría de Gestión y Desarrollo de Pueblos y Nacionalidades o quien haga sus veces, entregará a todas las entidades que conforman la Función Ejecutiva, por los medios más efectivos, el registro o catastro de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas. El registro o catastro deberá mantenerse actualizado.

TERCERA. - Las entidades de la Función Ejecutiva deberán incluir dentro de la proforma presupuestaria, los recursos necesarios para la realización del proceso de consulta prelegislativa.

DISPOSICIÓN FINAL

El presente instructivo entrará en vigencia a partir de su publicación en el Registro Oficial.

Dado en el Palacio Nacional, Distrito Metropolitano de Quito, el 28 de noviembre de 2022.



Guillermo Lasso Mendoza
PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR