REPÚBLICA DEL ECUADOR
ASAMBLEA NACIONAL

MEMORANDO No. PAN-FC-2012 107

PARA: **DR. ANDRÉS SEGOVIA S.**
Secretario General

DE: **FERNANDO CORDERO CUEVA**
Presidente

ASUNTO: Difundir proyecto

FECHA: 27 ABR. 2012

Señor Secretario, según lo dispuesto en el Art. 55 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, entrego el **"PROYECTO DE LEY DE LA CONSULTA PRELEGISLATIVA A LAS COMUNAS, COMUNIDADES, PUEBLOS Y NACIONALIDADES INDÍGENAS, MONTUBIAS Y AFROECUATORIANAS",** remitido mediante oficio No. 198-AN-CAL-DMM-12, recibido el 24 de abril de 2012, suscrito por el asambleísta Marco Murillo; para que sea difundido a las/los asambleístas y a la ciudadanía, a través del portal Web; y, sea remitido al Consejo de Administración Legislativa (CAL), para el trámite correspondiente.

Atentamente,

FERNANDO CORDERO CUEVA
Presidente

ASAMBLEA NACIONAL
SECRETARIA GENERAL
FECHA: 27-04-12 HORA: 15:20
FIRMA: Gabriela Sánchez

Tr. 101398
JM

REPÚBLICA DEL ECUADOR

ASAMBLEA NACIONAL

Oficio No. 0198 AN-CAL-DMM-12
Quito D.M. 20 de abril de 2012

ASAMBLEA NACIONAL
REPÚBLICA DEL ECUADOR
Y0GXSYHRPF

Trámite 101398
Codigo validación Y0GXSYHRPF
Tipo de documento MEMORANDO INTERNO
Fecha recepción 24-abr-2012 09:43
Numeración documento 0198 an-cal-dmm-12
Fecha oficio 20-abr-2012
Remitente MURILLO MARCO
Razón social
Revise el estado de su trámite en:
http://tramites.asambleanacional.gob.ec/dts/estadoTramite.jsf

Anexo: 1 + 7 Fojas

Señor Arquitecto
Fernando Cordero Cueva
PRESIDENTE DE LA ASAMBLEA NACIONAL
En su despacho.

Señor Presidente:

En uso de las atribuciones que me confiere el numeral 1 del Art. 54 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, presento a usted el Proyecto de Ley de la Consulta Prelegislativa a las Comunas, Comunidades, Pueblos y Nacionalidades Indígenas, Montubias y Afroecuatorianas, con el número de firmas legales requeridas, a fin de que sea remitido al CAL para su debida calificación.

Esta iniciativa legislativa fue construida hace más de un año con el aporte de las organizaciones indígenas, la misma que se propuso para la reforma a la Ley Orgánica de la Función Legislativa, que ha sido vetada totalmente por el Presidente de la **R**epública dejando en acefalia la consulta prelegislativa.

Atentamente,
Paz, justicia, solidaridad e interculturalidad

ASAMBLEA NACIONAL
Marco Murillo Ilbay
VOCAL
CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN LEGISLATIVA

Marco Murillo Ilbay
ASAMBLEÍSTA DE LA PROVINCIA DE CHIMBORAZO

MM/fv

REPÚBLICA DEL ECUADOR

ASAMBLEA NACIONAL

Las y los Asambleístas abajo firmantes apoyamos el Proyecto de Ley de la Consulta Prelegislativa a las Comunas, Comunidades, Pueblos y Nacionalidades Indígenas, Montubias y Afroecuatorianas.

NOMBRE	FIRMA
Washington Cruz	
Fernando Aguino.	
Fausto Cobo	
FRANCISCO ULLOA	
ENRIQUE HERRERIA	
RAFAEL DÁVILA	
Paco Moncayo	
CESAR RODRIGUEZ	

REPÚBLICA DEL ECUADOR

ASAMBLEA NACIONAL

Las y los Asambleístas abajo firmantes apoyamos el Proyecto de Ley de la Consulta Prelegislativa a las Comunas, Comunidades, Pueblos y Nacionalidades Indígenas, Montubias y Afroecuatorianas.

NOMBRE	FIRMA
Washington Cruz	
Fernando Aguirre.	
Fausto Cobo	
FRANCISCO ULLOA	
ENRIQUE HERRERIA	
RAFAEL DÁVILA	
Paco Moncayo	
CESAR RODRIGUEZ	
Silvia Salgado	

REPÚBLICA DEL ECUADOR

ASAMBLEA NACIONAL

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La Constitución de la República, en el primer inciso del artículo 1 determina que el Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. La inclusión de los derechos colectivos significa un cambio estructural al sistema político, jurídico, social y administrativo del país.

El capítulo cuarto del título segundo, reconoce los derechos de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas; así como también al pueblo afroecuatoriano y pueblo montubio.

El artículo 57, numeral 17, de la Constitución de la República reconoce y garantiza el derecho colectivo de la consulta, previa a la adopción de una medida legislativa que puede afectar cualquiera de los derechos colectivos; en concordancia con las disposiciones de los instrumentos internacionales, como es el caso del Convenio 169 de la OIT y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

El 18 de marzo de 2010, la Corte Constitucional emitió la sentencia 001-10-SIN-CC, publicada en el Registro Oficial Nº 176, suplemento de 21 de abril del 2010, mediante la cual se reconoce el derecho colectivo a que previo a la adopción de una medida legislativa se realice la correspondiente consulta a las comunidades, pueblos y nacionalidades para evitar que en la construcción de nuevas normas se transgredan los artículos constitucionales citados anteriormente.

Siendo el Ecuador suscriptor del Convenio 169 de la OIT, en la septuagésima sexta conferencia internacional del trabajo, que se llevó a cabo en Ginebra, en junio de 1989, mismo que entró en vigor el 5 de septiembre de 1991. Este instrumento, denominado "Convenio sobre los Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes" fue aprobado por el Congreso Nacional del Ecuador, mediante Resolución Legislativa publicada en el Registro Oficial 304 de 24 de abril de 1998, y ratificado a través de Decreto Ejecutivo 1387 publicado en el Registro Oficial 311 de 6 de mayo de 1998.

De esta manera, formando parte de la legislación ecuatoriana, para el ejercicio de los derechos colectivos de los pueblos indígenas, montubios y afroecuatorianos, conforme al artículo 417 de la Constitución de la República vigente, como norma internacional de derecho humano, se aplicarán los principios pro ser humano, no restricción de derechos, aplicabilidad directa y de cláusula abierta.

El artículo 6 del Convenio 169 de la OIT dispone:

1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán:

   a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente;
   b) establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan;
   c) establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin.

2. Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.

Bajo esta garantía, el Estado ecuatoriano deberá establecer los mecanismos y medios idóneos, para que las nacionalidades y pueblos indígenas, montubios y afroecuatorianos, puedan participar libremente y ejercer el derecho a la consulta. Además proporcionar los recursos necesarios para que el derecho a la consulta sean llevadas a cabo, bajo los principios de buena fe, de una manera apropiada a las circunstancias, a fin de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas legislativas propuestas.

Las leyes que emita la Asamblea Nacional, inobservando los instrumentos jurídicos nacionales e internacionales, adolecería de nulidad; por lo tanto, la constitucionalidad ecuatoriana promueve que el Convenio 169 de la OIT prevalezca sobre cualquier otra disposición del ordenamiento jurídico del Ecuador, en este sentido, la base jurídica de la consulta pre legislativa se sustenta principalmente en dicho instrumento internacional, así como la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y otros conexos.

El veto total del Presidente de la República, economista Rafael Correa Delgado, a la a la Ley Reformatoria a la Ley Orgánica de la Función Legislativa, la misma que contemplaba el procedimiento para la aplicación de la consulta prelegislativa a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades deja a la Asamblea Nacional en la incertidumbre frente al tratamiento de las leyes de requieren de la consulta prelegislativa, por ende una dilatación de las leyes de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua; de Culturas; y, de Uso y Acceso a la Tierra, normativas legales que son de vital importancia para el país como respuesta de una gran demanda social.

EL PLENO DE LA ASAMBLEA NACIONAL

CONSIDERANDO:

Que, el artículo 10 de la Constitución de la República, establece que: "las personas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos son titulares y gozarán de derechos garantizados en la Constitución y en los instrumentos internacionales...".

Que, el artículo 57, numeral 17, de la Constitución, reconoce y garantiza a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, el derecho colectivo a ser consultados antes de la adopción de una medida legislativa que puede afectar cualquiera de sus derechos colectivos.

Que, los artículos 58 y 59 de la Constitución, garantizan los derechos colectivos de los pueblos montubios y afroecuatorianos.

Que, el artículo 84 de la Constitución, dispone: "La Asamblea Nacional y todo órgano con potestad normativa tendrá la obligación de adecuar, formal y materialmente, las leyes y demás normas jurídicas a los derechos previstos en la Constitución y los tratados internacionales, y los que sean necesarios para garantizar la dignidad del ser humano o de las comunidades, pueblos y nacionalidades. En ningún caso, la reforma de la Constitución, las leyes, otras normas jurídicas ni los actos del poder público atentarán contra los derechos que reconoce la Constitución".

Que, el artículo 11, numeral 3, concordante con el artículo 417 de la Constitución, incorporó la institución del bloque de constitucionalidad, expresando que los instrumentos internacionales de derechos humanos, se aplicarán los principios pro ser humano, no restricción de derechos, aplicabilidad directa, inmediata y cláusula abierta; así como el artículo 424, inciso 2, del mismo cuerpo legal supremo de la República, establece que: "La Constitución y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado que reconozca derechos más favorables a los contenidos en la Constitución, prevalecerán sobre cualquier otra norma jurídica o acto del poder público".

Que, el Convenio 169 de la OIT, en su artículo 6, expresa que los gobiernos deberán consultar a los pueblos interesados, cada vez que se prevean medidas legislativas y administrativas susceptibles de afectarles directamente;

Que, el artículo 19 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas determina: "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 y administrativas que los afecten, para obtener su consentimiento libre, previo e informado".

Que, el artículo 32, numeral 2, de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, determina: "Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por conducto de sus propias instituciones representativas a fin de obtener su consentimiento libre e informado antes de aprobar cualquier proyecto que afecte a sus tierras o territorios y otros recursos, particularmente en relación con el desarrollo, la utilización o la explotación de recursos minerales, hídricos o de otro tipo".

Que, la Ley Orgánica de la Función Legislativa omite la regulación de la consulta prelegislativa que deberá hacerse a las comunas, comunidades, pueblos, nacionalidades indígenas, pueblos montubios y afroecuatorianos.

Que, es deber y obligación de Estado ecuatoriano, determinar mecanismos idóneos para que el derecho colectivo a la consulta a las nacionalidades y pueblos indígenas, montubios y afroecuatorianos, puedan ser ejercidos sin menoscabo de sus formas propias e instituciones representativas; y,

En ejercicio de sus facultades constitucionales.

PROYECTO DE LEY DE LA CONSULTA PRELEGISLATIVA A LAS COMUNAS, COMUNIDADES, PUEBLOS Y NACIONALIDADES INDÍGENAS, MONTUBIAS Y AFROECUATORIANAS

Art. 1.- Ámbito de la consulta.- La consulta prelegislativa y administrativa a comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblo montubio y afroecuatoriano, tiene aplicación obligatoria e inmediata en todo el territorio nacional.

Art. 2.- Finalidad.- La consulta debe efectuarse con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento sobre las medidas legislativas y administrativas tramitadas por la Asamblea Nacional, que permita:

a) Afirmar el carácter de interculturalidad y plurinacionalidad del Estado ecuatoriano para revalorizar a las comunidades, pueblos y nacionalidades en la toma de decisiones.
b) Ejecutar políticas públicas de acciones afirmativas que permita la igualdad formal de oportunidades y eliminar cualquier forma de intolerancia, discriminación directa o indirecta.
c) Garantizar los derechos colectivos de las comunas, comunidades, nacionalidades y pueblos indígenas, montubios y afroecuatorianos.

Art. 3.- Derecho de consulta.- Las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, montubias y afroecuatorianas tienen derecho a ser

consultados en forma previa sobre las medidas legislativas que puedan afectar directamente sus derechos colectivos.

Art. 4.- Principios rectores del sujeto consultante.- La Asamblea Nacional, en la ejecución de consulta prelegislativa, aplicará los siguientes principios:

a) **Oportunidad.-** La consulta debe realizarse de forma previa a la medida legislativa a ser aprobada por la Asamblea Nacional.
b) **Interculturalidad.-** La consulta se desarrollará reconociendo, respetando y valorando la diversidad y diferencias existentes entre las comunas, comunidades, pueblos y las nacionalidades.
c) **Procedimientos apropiados.-** El sujeto consultante determinará la consulta con estricto respeto a los procedimientos apropiados de las nacionalidades, pueblos indígenas, pueblo afroecuatoriano, pueblo montubio; esto es, mediante las instituciones representativas.
d) **Autonomía.-** La consulta a las nacionalidades, pueblos y comunidades indígenas, pueblo montubio y afroecuatoriano se debe realizar con las instituciones representativas, es decir, las autoridades o las organizaciones que las representen, considerando que estas son las facultadas para manifestar los impactos sociales, culturales, ambientales, género, jurídicos y económicos que pueda generar la medida legislativa y administrativa.
e) **Buena fe.-** El Estado durante el proceso de consulta, analizará y valorará el procedimiento de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades durante el proceso de consulta en un ambiente de confianza, colaboración y respeto mutuo con probidad, oportuno, honorabilidad, transparencia, diligencia, responsabilidad y sin dobleces.
f) **Plazo razonable.-** Los procesos de consulta deberán realizarse respetando el tiempo necesario que tomen las deliberaciones interna de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades.
g) **Coerción.-** El Estado a través del organismo consultante tiene el deber de actuar de buena fe, sin imposición, ninguna forma de proselitismo partidario, campaña mediática y actitud coercitiva.
h) **Información oportuna.-** Las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades tienen derecho a recibir por parte del organismo consultante del Estado, toda la información objetiva, oportuna, sistemática y veraz con una comunicación libre,

intercultural, incluyente, diversa y participativa, en todos los ámbitos de la interacción social, por cualquier medio y forma, en sus propias lenguas.

Art. 5.- Objeto de consulta.- El objeto de la consulta prelegislativa, se constituye por todas aquellas disposiciones que puedan afectar de forma directa o indirecta los derechos colectivos de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades.

Art. 6.- Característica de la consulta.- Las características de la consulta son:

1. **Libre.-** Sin restricción, intimidación ni manipulación o coerción.
2. **Previo.-** Con suficiente anticipación a cualquier medida legislativa y administrativa y respetando los procedimientos apropiados de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades.
3. **Informado.- Proporcionando** información transparente, objetiva, oportuna, sistemática y veraz que implique entre otros los siguientes aspectos:

   a) Naturaleza, amplitud, ritmo y alcance;
   b) Fines y objetivo;
   c) Duración;
   d) Zonas que se verán afectadas;
   e) El impacto económico, social, cultural, legal y ambiental, incluido los posibles riesgos y beneficios.

Art. 7.- Formas de participación.- En la consulta se observarán las siguientes formas de participación:

1. La consulta será obligatoria y voluntaria.
2. Es obligatoria y en forma directa para las nacionalidades, pueblos, comunidades y comunas a través de sus instituciones representativas conforme al artículo 6 numeral 1 literal a) del Convenio No. 169 de la OIT.
3. Es voluntaria, para otros sectores de la población siempre que involucre sus derechos.

Art. 8.- Procedimiento de la consulta.- Las instituciones u organizaciones representativas de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas,

pueblos montubio y afroecuatoriano sujetos titulares de derechos colectivos, serán sujetos de la aplicación de consulta respecto de las medidas legislativas que consideren que vulnere su derechos colectivos.

La petición será presentada al Presidencia de la Asamblea Nacional, quién remitirá a la Comisión Especializada que tramita el proyecto de ley. La petición por parte del sujeto consultado, debe realizarse antes del informe de primer debate.

La Comisión Especializada correspondiente evaluará la procedencia de la petición, e incluirá las conclusiones pertinentes de su origen en el informe para primer debate.

Art. 9.- Del informe de la Comisión Especializada.- El informe para primer debate de la Comisión Especializada respectiva, determinará motivadamente, especificando con claridad los temas que deben ser consultados; sin perjuicio de las acciones que pudieren proponerse ante la Corte Constitucional, por los sujetos del derecho de consulta prelegislativa.

Durante el transcurso de la sesión de primer debate, el Pleno de la Asamblea Nacional, resolverá por mayoría absoluta de sus miembros, acoger la determinación de realizar la consulta pre legislativa con los temas de consulta.

Art. 10.- Etapas de la consulta.- La consulta, se realizará obligatoriamente de manera previa al segundo debate. El texto objeto de consulta corresponderá al informe para segundo debate.

Etapas del proceso de consulta:

1. Etapa de preparación de la consulta.- En esta fase la Comisión Especializada responsable de la norma a consultar establecerá:

   a) Con el acto administrativo, la agenda del proceso con identificación de los temas sustantivos a ser consultados, procedimiento, tiempos, diálogo y toma de decisiones.
   b) Los documentos necesarios para la consulta.

2. Etapa de convocatoria a la consulta.- En esta fase la Comisión Especializada responsable de la norma a consultar establecerá:

   a) Mediante convocatoria pública.
   b) Oficialmente la consulta a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblo montubio y afroecuatoriano, identificados como posibles afectados en sus derechos colectivos, a través de sus instituciones representativas.
   c) Una oficina central de información y recepción de los documentos de la consulta, en la ciudad de Quito.

3. Etapa de información.- En esta fase, la Comisión Especializada responsable de la norma a consultar garantizará:

   a) La entrega oficial de la norma a consultar, en el acto de inscripción de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades participantes en la consulta.
   b) La entrega de los documentos para la realización de la consulta.

4. Etapa de realización de la consulta prelegislativa.- En sesenta días laborables, a partir de la fecha de cierre de las inscripciones, las oficinas de la Comisión Especializada responsable de la norma a consultar, receptarán los documentos de la consulta debidamente sellados por parte de las instituciones propias de los pueblos y nacionalidades:

   a) Las actas de resultados.
   b) El listado de participantes en los procesos de deliberación interna de las entidades consultadas.
   c) Las actas de reuniones o asambleas comunitarias.
   d) Las Asambleas de discusión interna en los distintos niveles de organización de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades que participen, se realizará en base a sus costumbres, tradiciones y procedimientos internos de deliberación y toma de decisiones, sin que ninguna instancia ajena a éstas intervenga en el proceso interno. No obstante, las entidades participantes de

la consulta podrán recabar opiniones técnicas y especializadas, si así lo requieren.

5. **Etapa de análisis y proclamación de resultados de la consulta.-** La Comisión Especializada responsable de la norma a consultar garantizará:

   a) La instalación de una mesa de diálogo en sus territorios consultados, entre las instituciones representativas de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades consultadas; y la Comisión Especializada responsable de la norma a consultar.
   b) La discusión pública de los resultados de la consulta y de las posiciones de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades respecto de las afectaciones objetivas de la ley a sus derechos colectivos.
   c) La suscripción de consensos, para lo cual será fundamental la buena fe de las partes, y de no llegarse a los acuerdos sobre uno o varios puntos, la Comisión Especializada responsable de la norma a consultar, los pondrá de manifiesto de manera explícita y motivada.
   d) Una vez cerrada la identificación de los consensos y las discrepancias, la Comisión Especializada responsable de la norma a consultar, hará la declaración oficial de la terminación del proceso, proclamando los resultados de la consulta y remitirá el informe para el segundo debate en el Pleno de la Asamblea Nacional.

Art. 11.- Resultados de la consulta.- El resultado del proceso de la consulta facilitará una nueva forma de convivencia en armonía y en diversidad, de tal forma constituyéndose el resultado del proceso de consulta exigible en el ámbito administrativo, legal y judicial.

Dado y firmado en el Palacio Legislativo, a