



REPÚBLICA DEL ECUADOR
ASAMBLEA NACIONAL
COMISIÓN ESPECIALIZADA PERMANENTE DE JUSTICIA Y ESTRUCTURA DEL ESTADO

Dr. Mauro Andino Reinoso

OFC. - No. 1113-CEPJEE-P
Quito, a 19 de diciembre de 2012.

Señor Arquitecto
Fernando Cordero
Presidente de la Asamblea Nacional.
En su despacho.-



Trámite **126692**

Código validación **RK80F1EEYR**

Tipo de documento MEMORANDO INTERNO

Fecha recepción 19-dic-2012 12:50

Numeración documento 1113-cepjee-p

Fecha oficio 19-dic-2012

Remite/nte ANDINO MAURO

Razón social

Verise el estado de su trámite en:
<http://tramites.asambleanacional.gub.ec/dts/estadoTramite.js?>

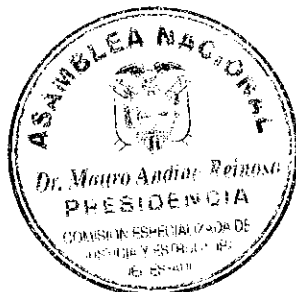
De mi consideración:

Atento: 12.7.2012

Adjunto al presente el informe para primer debate del “Proyecto de Ley Orgánica de Consulta Prelegislativa a comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades. (Nos 10139B y 103990 - Asambleístas Marco Murillo Ilbay y María Molina Crespo), de conformidad lo dispuesto por el Art. 137 de la Constitución de la República del Ecuador, e inciso segundo del artículo 58 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, a fin de que se le dé el trámite constitucional y legal correspondiente.

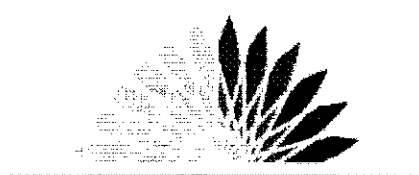
Hago propicia la ocasión para reiterarle mi consideración más distinguida.

Atentamente,



Dr. Mauro Andino Reinoso
**Presidente de la Comisión Especializada
Permanente de Justicia y Estructura del Estado**

ASAMBLEA NACIONAL DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR
Comisión Especializada Permanente de Justicia
y Estructura del Estado



Informe para primer debate
Proyecto de Ley Orgánica de Consulta Prelegislativa a
Comunas, Comunidades, Pueblos y Nacionalidades

COMISIÓN:

MAURO ANDINO REINOSO, PRESIDENTE

Henry Cuji Coello, Vicepresidente

Luis Almeida Morán

Rosana Alvarado Carrión

Gina Godoy Andrade

César Gracia Gámez

Mariángel Muñoz Vicuña

Marisol Peñafiel Motesdeoca

María Paula Romo Rodríguez

Vicente Taiano Álvarez

Xavier Tomalá Montenegro

Quito, 19 de diciembre de 2012

Índice

1 Objetivos y contenido del informe.....	3
2 Antecedentes.....	3
3 Fundamento Constitucional	4
4 El Derecho a la Consulta en la normativa internacional.....	5
5 Fundamentos y contenido del proyecto.....	6
5.1 Derecho a la consulta prelegislativa	6
5.2 Finalidad de la consulta	7
5.3 Obligación estatal de dar cumplimiento al derecho a la consulta.....	7
5.4 Características del derecho a la consulta	7
5.5 Procedimiento de la Consulta Prelegislativa	9
5.6 Fases de la Consulta prelegislativa.....	11
6 Resolución.....	12
7 Asambleísta Ponente.....	12

1 Objetivos y contenido del informe

El presente documento tiene por objeto recoger la discusión, argumentos y resoluciones de la Comisión de Justicia y Estructura del Estado en relación a la consulta prelegislativa contenida en el proyecto de la Ley Orgánica de Consulta Prelegislativa a Comunas, Comunidades, Pueblos y Nacionalidades propuesta por los asambleístas Marco Murillo y María Molina para que en primer debate sea conocido por el Pleno de la Asamblea Nacional.

2 Antecedentes

1. El 20 de abril del 2012, el asambleísta Marco Murillo Ibay, con oficio No. 0198-AN-CAL-DMM.12 presentó, el "Proyecto de Ley de Consulta Prelegislativa a las Comunas, Comunidades, Pueblos y Nacionalidades Indígenas, Montubias y Afroecuatorianas" con el apoyo de varios asambleístas. Dicho proyecto se encuentra signado con el trámite No. 101398.
2. El 16 de mayo del 2012, la asambleísta María Molina Crespo, con oficio No. AN-MEMC-2012-093, presentó el "Proyecto de Ley Orgánica de Consulta Prelegislativa a las Comunas, Comunidades, Pueblos y Nacionalidades" con el apoyo de varios asambleístas. Dicho proyecto se encuentra signado con el trámite No. 103990.
3. Mediante memorando No. SAN-2012-01042, de fecha 09 de mayo de 2012, la Secretaría General de la Asamblea Nacional remitió, a la Comisión Especializada y Permanente de Justicia y Estructura del Estado, la resolución aprobada por el Consejo de Administración Legislativa en sesión de 03 de mayo del 2012, a fin de que se inicié el tratamiento del proyecto de ley del asambleísta Marco Murillo Ibay.
4. Mediante memorando No. SAN-2012-01674, de fecha 20 de julio de 2012, la Secretaría General de la Asamblea Nacional remitió a la Comisión Especializada y Permanente de Justicia y Estructura del Estado, la resolución aprobada por el Consejo de Administración Legislativa en sesión de 17 de junio del 2012, a fin de que se inicié el tratamiento del proyecto de ley de la asambleísta María Molina Crespo. A su vez, el Consejo de Administración Legislativa resolvió unificar este proyecto con los proyectos que han sido remitidos sobre esta materia a la Comisión Especializada Permanente de Justicia y Estructura del Estado; a fin de que se presente un solo articulado para conocimiento del Pleno de la Asamblea Nacional.

5. El 27 de junio del 2012, la Comisión Especializada Permanente de Justicia y Estructura del Estado, mediante oficio No. 973-CEPJEE-P, solicitó al señor Presidente de la Asamblea Nacional se digne conceder prórroga para que la Comisión pueda emitir informe para primer debate.
6. La Comisión Especializada de Justicia y Estructura del Estado, mediante sesión ordinaria realizada el 09 de agosto del 2012, decidió unificar el "Proyecto de Ley de Consulta Prelegislativa a las Comunas, Comunidades, Pueblos y Nacionalidades Indígenas, Montubias y Afroecuatorianas", propuesto por el asambleísta Marco Murillo, signado con el trámite No. 101398 y el "Proyecto de Ley Orgánica de la Consulta Prelegislativa a las Comunas, Comunidades, Pueblos y Nacionalidades" propuesto por la asambleísta María Molina, signado con el trámite No. 103990.
7. De manera expresa, la Secretaría de la Comisión Especializada Permanente de Justicia y Estructura del Estado, cumplió con el proceso de socialización del referido proyecto de ley.

3 Fundamento Constitucional

La Constitución de la República reconoce que el Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, unitario, intercultural, plurinacional (artículo 1); y, que, constituye deber del Estado, garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales (artículos 3, 11.9, 424 y 425).

En ese contexto, la Constitución amplía y fortalece los derechos colectivos incluidos en la Constitución de 1998. Uno de los cambios fundamentales consiste en la titularidad de estos derechos. En la Constitución de 1998 los titulares son solo los pueblos indígenas y *los pueblos negros o afroecuatorianos* en lo que les fuera aplicable. En el artículo 56 de la Constitución de 2008 se amplían estos derechos también a las *comunidades y nacionalidades indígenas, así como al pueblo afroecuatoriano y a los pueblos montubios*.

En cuanto al contenido de los derechos colectivos, las principales innovaciones tienen que ver con la inclusión de *nuevos derechos colectivos* tales como el derecho a no ser objeto de racismo ni discriminación (artículos 57.2 y 57.3), a mantener sus sistemas jurídicos propios (artículo 57.10); constituir y mantener sus propias organizaciones (artículo 57.15), la limitación de actividades militares en sus territorios (artículo 57.20), el derecho a que la diversidad cultural se refleje en la educación pública y en los medios de comunicación y a tener sus propios medios (artículo 57.21), los derechos de los pueblos en

aislamiento voluntario (artículo 57 inciso final) y especialmente el derecho a ser consultados (artículo 57 numerales 7 y 17).

Tal como lo señala la Corte Constitucional ecuatoriana, la Constitución de la República reconoce y garantiza, en su artículo 57, un catálogo de derechos colectivos en beneficio de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, en lo concerniente al derecho de consulta establece:

“(...) Artículo 57. 7: La consulta previa, libre e informada, dentro de un plazo razonable, sobre planes y programas de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables que se encuentren en sus tierras y que puedan afectarles ambiental o culturalmente (...)”

Artículo 57. 17: Ser consultados antes de la adopción de una medida legislativa, que pudiera afectar cualquiera de sus derechos colectivos. (...)”

A partir de las normas referidas se infiere que la Carta Magna reconoce los siguientes tipos de consultas: aquella prevista en el artículo 57, numeral 7 relacionada con los efectos concretos que podrían generar actividades administrativas de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables respecto al medio ambiente y a sus derechos culturales; y, aquella prevista en el artículo 57, numeral 17, relacionada con la consulta que debe realizarse previa a la adopción de cualquier medida legislativa que puede afectar cualquier derecho colectivo de los sujetos colectivos.

En lo que respecta a la consulta prelegislativa, la Corte Constitucional considera que, en circunstancias de institucionalidad regular u ordinaria, la misma constituye un requisito previo sine qua non que condiciona la constitucionalidad de cualquier medida de índole legislativa que pudiera afectar cualquiera de los derechos colectivos de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades del Ecuador¹.

4 El Derecho a la Consulta en la normativa internacional

El deber de los Estados de celebrar consultas con los pueblos indígenas sobre decisiones que los afecten se expresa en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas. Este deber se menciona a lo largo de la Declaración (arts. 10, 11, 15, 17, 19, 28, 29, 30, 32, 36 y 38) y se afirma como principio general en el artículo 19, en el que se 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, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado”.

En igual sentido, el Convenio N° 169, de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), exige a los Estados celebrar consultas de buena fe con los

¹ Corte Constitucional Ecuador, caso No. 001-10-SIN-CC, publicado en el Registro Oficial No. 176 de 21 de abril de 2010.

pueblos indígenas con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr su consentimiento sobre los aspectos de los planes o proyectos de gestión que los afecten, e insta a los Estados a que celebren consultas con las comunidades indígenas en relación con contextos diversos (arts. 6, párrs. 1 y 2; 15, párr. 2; 17, párr. 2; 22, párr. 3; 27, párr. 3; y 28).

El deber de los Estados de celebrar consultas con los pueblos indígenas se funda igualmente en los tratados esenciales de derechos humanos de las Naciones Unidas, en particular la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Tal como se indica en las declaraciones del Comité de Derechos Humanos, y del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial este deber es un corolario de un gran número de derechos humanos aceptados universalmente, entre ellos el derecho a la integridad cultural, el derecho a la igualdad y el derecho a la propiedad².

Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos afirmó que el deber de celebrar consultas dimana de las obligaciones contraídas por los Estados en virtud de la Convención Americana sobre Derechos Humanos³.

Finalmente, conforme lo señala el Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas de las Naciones Unidas (Misión Ecuador-2009) el deber de consulta deriva del derecho primordial de los pueblos indígenas a la libre determinación y de los principios conexos de democracia y soberanía popular. En consonancia con esos principios, el deber de los Estados de celebrar consultas con los pueblos indígenas en los procesos de decisiones que los afecten tiene por objeto poner fin al modelo histórico de exclusión del proceso de adopción de decisiones con el objeto de que en el futuro las decisiones importantes no se impongan a los pueblos indígenas y que estos puedan prosperar como comunidades distintas en las tierras en que por su cultura, están arraigados⁴.

5 Fundamentos y contenido del proyecto

5.1 Derecho a la consulta prelegislativa

La propuesta planteada en concordancia con la Constitución en su artículo 57.17, y lo expuesto por la Corte Constitucional en su sentencia No. 001-10-

² Dichas aseveraciones se encuentran en Informe de la OIT, N° 169-1989, párr. 31; Recomendación General del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, N° 23, (1997) relativa a los derechos de los pueblos indígenas (CERD/C/51/Misc.13/ Rev.4), art. 4, párr. d.

³ Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso Saramaka c. Suriname, sentencia de 28 de noviembre del 2007, párrs. 133 y 134.

⁴ James Anaya, Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas (Misión Ecuador-2009) en María Paz Ávila y María Belén Corredores, "Los Derechos Colectivos", Ministerio de Justicia , Derechos Humanos y Cultos, p. 200.

SIN-CC señala que la consulta pre-legislativa constituye un derecho constitucional de carácter colectivo.

5.2 Finalidad de la consulta

La propuesta establece que la consulta prelegislativa tiene como finalidad la realización de un proceso de participación ciudadana que permita a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, al pueblo afroecuatoriano, al pueblo montubio a ser consultados para pronunciarse sobre temas específicos incluidos en los proyectos de ley a ser expedidos por la Asamblea Nacional, que podrían afectar de manera objetiva sus derechos colectivos contemplados en la Constitución de la República.

Dicha disposición legal recoge lo señalado en el instructivo de Aplicación de la Consulta Prelegislativa expedido por la Asamblea Nacional por aplicar el espíritu de la Constitución de Montecristi.

5.3 Obligación estatal de dar cumplimiento al derecho a la consulta

El principio recogido en la normativa internacional y nuestra Constitución de que los Estados deben elaborar mecanismos para determinar y analizar si las medidas legislativas propuestas afectan los intereses particulares de los pueblos indígenas y en qué medida lo hacen a fin de determinar la necesidad de iniciar procesos especiales de consultas se recoge en la propuesta realizada.

No obstante, en procura de materializar el derecho de consulta y dar cumplimiento a las competencias constitucionales y legales de las instituciones del Estado se determinó que corresponde a la Asamblea Nacional, a través de la respectiva Comisión Especializada Permanente u Ocasional a cargo del proyecto de ley a ser consultado delimitar si la medida legislativa afecta o no afecta derechos colectivos, y a participar con los sujetos consultados en las mesas de diálogo provinciales y nacionales.

De igual forma se determinó que corresponde al Pleno de la Asamblea Nacional ordenar la realización de la consulta prelegislativa.

Finalmente, se determinó que el Consejo Nacional Electoral es el órgano competente para organizar y ejecutar el proceso de consulta electoral dando cumplimiento a las atribuciones constitucionales señaladas en el artículo 219, adicionalmente, se otorgó esta facultad a esta institución para favorecer la consolidación de procesos de consulta prelegislativa democráticos.

5.4 Características del derecho a la consulta

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la sentencia del caso

Sarayaku vs. Ecuador⁵ establece las principales características del derecho a la consulta:

- a) La consulta debe ser realizada con carácter previo;
- b) La buena fe y la finalidad de llegar a un acuerdo;
- c) La consulta adecuada y accesible; y,
- d) La consulta debe ser informada.

Las referidas características se encuentran recogidas y desarrolladas en la propuesta planteada de la siguiente forma:

1. **La consulta debe ser realizada con carácter previo.-** El carácter previo de la consulta se encuentra recogido como principio de oportunidad de la consulta, en el cual se establece que la consulta se realizará antes de la expedición de cualquier Ley que pudiere afectar los derechos colectivos de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, del pueblo afroecuatoriano y pueblo montubio. Se realizará en forma oportuna, mediante el aviso temprano de su realización, garantizando que los sujetos consultados cuenten con el tiempo necesario para su participación en las diferentes etapas de la consulta, para la discusión interna, asesoramiento y la entrega de los resultados.
2. **La buena fe y la finalidad de llegar a un acuerdo.-** La buena fe se encuentra recogida como un principio de la consulta y se fundamenta en la necesidad de que las partes (Estado y titulares del derecho a la consulta) realicen esfuerzos para llegar a acuerdos y evitar posiciones inflexibles, de tal forma que el articulado señala: "Las instituciones del Estado y los titulares del derecho a consulta actuarán con buena fe durante el proceso; promoverán un diálogo intercultural con el fin de llegar a un acuerdo, lo que se verificará objetivamente en la coordinación de los actos preparatorios, el proceso de diálogo, la suscripción de consensos, de ser el caso, y su inclusión en la medida legislativa que se pretenda adoptar".
3. **La consulta adecuada y accesible.-** Para la Corte Interamericana de Derechos Humanos esta característica implica que la consulta debe realizarse a través de procedimientos culturalmente adecuados, es decir, de conformidad con sus propias tradiciones, así como tomar medidas para garantizar que los miembros de dichos pueblos puedan comprender y hacerse comprender en procedimientos legales, facilitándoles, si fuere necesario, intérpretes u otros medios eficaces.
4. La propuesta recoge estas características en el principio de la consulta Interculturalidad que señala: "El proceso de consulta se desarrollará

⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso Sarayaku vs. Ecuador, sentencia 27 de junio del 2012.

reconociendo y respetando las diferencias existentes entre las culturas y contribuyendo al reconocimiento y valor de cada una de ellas", y en el principio de flexibilidad, "La consulta debe desarrollarse mediante procedimientos apropiados al tipo de medida legislativa que se busca adoptar, así como tomando en cuenta las circunstancias y características especiales de los titulares del derechos de consulta".

5. **La consulta debe ser informada.**- Para la Corte Interamericana de Derechos Humanos la consulta debe ser informada, en el sentido de que los pueblos indígenas tengan conocimiento de los posibles riesgos del plan de desarrollo o inversión propuesto, incluidos los riesgos ambientales y de salubridad. La consulta previa requiere que el Estado acepte y brinde información e implica una comunicación constante entre las partes.
6. Dicha característica es recogida en el proyecto a través del principio "Información veraz y suficiente" que señala: "Las instituciones del Estado responsables de la realización de la consulta proporcionarán a los titulares de este derecho, por cualquier medio, información veraz y suficiente sobre el objeto de la consulta, los procedimientos para realizarla y garantizarán para tales efectos un proceso de comunicación constante en los idiomas de relación intercultural".

5.5 Procedimiento de la Consulta Prelegislativa

La Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT señaló que la expresión "procedimientos apropiados" debe entenderse con referencia a la finalidad de la consulta y que por tanto no hay un único modelo de procedimiento apropiado, el cual debería "tener en cuenta las circunstancias nacionales y de los pueblos indígenas, así como (contextualmente de) la naturaleza de las medidas consultadas"⁶.

El Relator de Naciones Unidas sobre Pueblos Indígenas estableció los siguientes lineamientos generales para los procesos de consulta: i) dependen contextualmente del alcance de las medidas a ser consultadas; ii) deben atenerse a criterios sistemáticos y preestablecidos; iii) debe incluir distintas formas de organización indígena, siempre que respondan a procesos internos de estos pueblos; y iv) conforme a los principios de proporcionalidad y no discriminación, deben responder a una pluralidad de perspectivas identitarias,

⁶ OIT, Informe del Comité encargado de examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por el Brasil del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169), presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por el Sindicato de Ingenieros del Distrito Federal (SENGE/DF), GB.295/17; GB.304/14/7 (2006), párr. 42.

geográficas y de género”⁷.

De lo referido se colige que no existe un único modelo apropiado para la consulta prelegislativa, por lo que el procedimiento insertado en la propuesta cumple con lo referido anteriormente y con los tres requisitos fundamentales propuestos por la Corte Constitucional Ecuatoriana en su sentencia No. 001-10-SIN-CC, tal es así que:

1. La consulta prelegislativa se dirige de manera exclusiva a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades, antes de la adopción de una medida legislativa que pueda afectar cualquiera de sus derechos colectivos.
2. La consulta prelegislativa, en tanto derecho colectivo, no puede equipararse bajo ninguna circunstancia con la consulta previa, libre e informada contemplada en el artículo 57, numeral 7, ni con la consulta ambiental prevista en el artículo 398 de la Constitución. Dando cumplimiento a dicho requisito en la propuesta planteada la consulta prelegislativa es reconocida como un derecho colectivo autónomo. Adicionalmente, la propuesta desarrolla los aspectos más relevantes del ejercicio del derecho a la consulta, su finalidad, sujeto, objeto, principios, y principalmente procedimiento.
3. Que los pronunciamientos de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades se refieran a los aspectos que puedan afectar de manera objetiva a alguno de sus derechos colectivos. Dicho requisito se desarrolla a lo largo de la propuesta, especialmente en el artículo que contempla el objeto de la consulta prelegislativa que señala: “El objeto de la consulta prelegislativa se constituye por todas aquellas disposiciones que puedan afectar de forma directa o indirecta cualquiera de los derechos colectivos de comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, el pueblo afroecuatoriano y el pueblo montubio”.

Además, para viabilizar adecuadamente el ejercicio del derecho a la consulta, la propuesta establece que el objeto de la consulta prelegislativa lo determinará, por mayoría absoluta, los miembros de la Comisión Permanente u Ocasional a cargo de la ley en el informe para primer debate y lo remitirán al pleno de la Asamblea Nacional para la respectiva aprobación de la consulta.

⁷ Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya, 5 de octubre de 2009, A/HRC/12/34/Add.6, Apéndice A, párr. 31.

5.6 Fases de la Consulta prelegislativa

También la propuesta de ley mantiene las fases de la consulta prelegislativa establecidas en la sentencia de la Corte Constitucional sobre la materia. Por ello, establece que la consulta prelegislativa se desarrollará en cuatro fases: fase de preparación; fase de convocatoria pública e inscripción; fase de realización de la consulta; y, fase de análisis de resultados y cierre de la consulta prelegislativa.

En cuanto a las fases de la consulta prelegislativa, en lo principal se reconoce que el espíritu de la normativa internacional y constitucional es que el Estado debe elaborar mecanismos para determinar y analizar si las medidas legislativas afectan los intereses particulares de los pueblos, por ello tal como se señaló anteriormente se estableció que la Asamblea Nacional ordenará la realización de la consulta y el Consejo Nacional Electoral organizará y ejecutará el procedimiento de la consulta.

Con el fin de dar cumplimiento eficaz al derecho colectivo a la consulta, en lo concerniente a la fase de realización de la consulta, se consideró adecuado garantizar en primer lugar la discusión interna en los distintos niveles de organización de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblo afroecuatoriano y pueblo montubio que participen. Se recalca que las entidades participantes de la consulta podrán recabar opiniones técnicas y especializadas, si así lo requieren, tanto de los organismos públicos como privados.

Y en segundo lugar, se consideró pertinente establecer la realización de audiencias públicas provinciales con la finalidad de socializar los resultados obtenidos e identificar los consensos y disensos a ser propuestos como aporte provincial en la mesa de diálogo nacional y finalmente se plantea la realización de Mesa de diálogo nacional con la participación de delegados de cada una de las organizaciones representativas de los titulares de derechos colectivos a ser consultados y de los miembros de la correspondiente Comisión Especializada Permanente u Ocasional, cuya Presidenta o Presidente la dirigirá.

También, se presenta como novedoso que corresponde al Consejo Nacional Electoral participar en las mesas de diálogo provincial y nacional con delegados encargados de elaborar y suscribir las actas de resultados, así como la obligación legal de que dicha institución proclame los resultados finales de la consulta.

En cuanto al informe final de resultados se establece que el Consejo Nacional Electoral elaborará el informe final de resultados de la consulta prelegislativa estableciendo los consensos y disensos alcanzados, al que se adjuntará copia certificada del acta de la mesa de diálogo nacional.

Finalmente, en lo que respecta al informe para segundo debate, la propuesta señala que el Presidente de la Asamblea Nacional remitirá el informe presentado por el Consejo Nacional Electoral, al Presidente de la Comisión Permanente u Ocasional a cargo del proyecto consultado a fin de que dicha

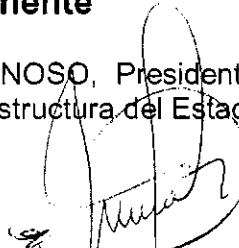
Comisión incluya de manera obligatoria en el articulado del informe para segundo debate los consensos alcanzados, y deje constancia en la parte explicativa de dicho informe los disensos del proceso de consulta.

6 Resolución

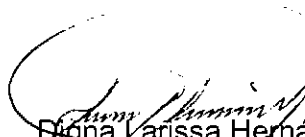
Con los antecedentes expuestos, la Comisión de Justicia y Estructura del Estado **RESUELVE** aprobar el presente informe para primer debate del Proyecto de Ley Orgánica de Consulta Prelegislativa a Comunas, Comunidades, Pueblos y Nacionalidades.

7 Asambleísta Ponente

Dr. MAURO ANDINO REINOSO, Presidente de la Comisión Especializada Permanente de Justicia y Estructura del Estado.


Mauro Andino Reinoso
PRESIDENTE




Digna Larissa Hernández
ASAMBLEISTA SUPLENTE

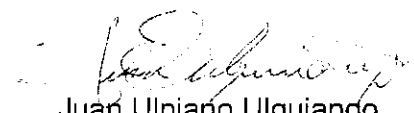
Luis Almeida Morán
MIEMBRO DE COMISIÓN

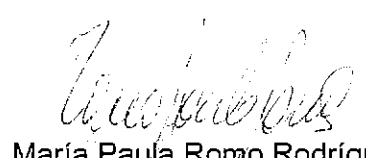
Rosana Alvarado Carrión
MIEMBRO DE COMISIÓN


Gina Godoy Andrade
MIEMBRO DE COMISIÓN

César Gracia Gámez
MIEMBRO DE COMISIÓN


Mariangel Muñoz Vicuña
MIEMBRO DE LA COMISIÓN


Juan Ulpiano Ulquiango
ASAMBLEISTA ALTERNO


María Paula Romo Rodríguez
MIEMBRO DE LA COMISIÓN

Vicente Taiano Álvarez
MIEMBRO DE COMISIÓN


Yoli Rodríguez Quinde
ASAMBLEISTA ALTERNA

PROYECTO DE LEY ORGÁNICA DE CONSULTA PRELEGISLATIVA A COMUNAS, COMUNIDADES, PUEBLOS Y NACIONALIDADES

LA ASAMBLEA NACIONAL

CONSIDERANDO:

Que, el artículo 1 de la Constitución de la República del Ecuador, define al Estado como constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico, y señala que la soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad;

Que, el artículo 10 de la Carta de Montecristi determina que las comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos son titulares y gozarán de los derechos garantizados en la Constitución y en los instrumentos internacionales;

Que, el artículo 57.17, 58 y 59 de la Carta Magna reconoce y garantiza a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblos montubios y afroecuatorianos, de conformidad con la Constitución y con los pactos, convenios, declaraciones y demás instrumentos internacionales de derechos humanos, el derecho a ser consultados antes de la adopción de una medida legislativa que pueda afectar cualquiera de sus derechos colectivos;

Que, el artículo 84 de la Constitución establece la obligación de la Asamblea Nacional 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 artículo 6 del Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la Organización Internacional del Trabajo establece la obligación de los gobiernos de 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 determina la obligación de los estados de celebrar consultas y cooperar de buena fe con los pueblos indígenas interesados, por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado;

Que, mediante Sentencia No. 001-10-SIN-CC de 18 de marzo de 2010, la Corte Constitucional para el período de Transición del Ecuador, estableció las reglas y procedimientos mínimos que deberán cumplirse para los casos que

requieran consulta prelegislativa, hasta que el Legislativo emita la ley correspondiente;

Que, las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades, colectivos y habitantes del Ecuador exigen la aprobación de una Ley que regule el ejercicio de los titulares de derechos colectivos a la consulta prelegislativa.

En ejercicio de la atribución conferida por la Constitución de la República, expide la siguiente:

LEY ORGÁNICA DE CONSULTA PRELEGISLATIVA A COMUNAS, COMUNIDADES, PUEBLOS Y NACIONALIDADES

CAPÍTULO PRIMERO Disposiciones Generales

Artículo 1.- Objeto.- El objeto de esta ley es regular el contenido, principios y procedimiento del derecho de consulta de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, del pueblo afroecuatoriano y del pueblo montubio antes de la adopción de una medida legislativa que podría afectar de manera objetiva sus derechos colectivos.

Artículo 2.- Derecho a la consulta prelegislativa.- El derecho a la consulta prelegislativa es el derecho colectivo de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, del pueblo afroecuatoriano y del pueblo montubio a ser consultados de forma previa sobre las medidas legislativas que puedan afectar cualquiera de sus derechos colectivos.

Artículo 3.- Finalidad de la consulta.- La consulta prelegislativa tiene como finalidad la realización de un proceso de participación ciudadana que permita a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, al pueblo afroecuatoriano, al pueblo montubio a ser consultados para pronunciarse sobre temas específicos incluidos en los proyectos de ley a ser expedidos por la Asamblea Nacional, que podrían afectar de manera objetiva sus derechos colectivos contemplados en la Constitución de la República.

Artículo 4.- Titulares del derecho a la consulta.- Los titulares del derecho a la consulta prelegislativa son las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, el pueblo afroecuatoriano y el pueblo montubio, por sí mismos y a través de sus organizaciones representativas, que podrían verse afectados en sus derechos colectivos por la aplicación de una medida legislativa.

Artículo 5.- Forma de participación de los titulares del derecho a la consulta.- Los titulares del derecho a la consulta participarán en la misma directamente o a través de sus autoridades y organizaciones representativas,

establecidas, conforme a sus usos y costumbres tradicionales.

Artículo 6.- Medidas de acción afirmativa.- La Asamblea Nacional y el Consejo Nacional Electoral instituirán los mecanismos y procedimientos para la aplicación e implementación de medidas de acción afirmativas que promuevan la participación igualitaria en los procesos de consulta prelegislativa a favor de los titulares de derechos que se encuentren en situaciones de desigualdad, especialmente las mujeres.

Artículo 7.- Objeto de la consulta prelegislativa.- El objeto de la consulta prelegislativa se constituye por todas aquellas disposiciones que puedan afectar de forma directa o indirecta cualquiera de los derechos colectivos de comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, el pueblo afroecuatoriano y el pueblo montubio.

El objeto de la consulta prelegislativa lo determinarán, por mayoría absoluta, los miembros de la Comisión Permanente u Ocasional a cargo de la ley, en el informe para primer debate, y lo remitirán al pleno de la Asamblea Nacional para la respectiva aprobación de la consulta.

Artículo 8.- Órgano responsable.- La Asamblea Nacional, a través de la respectiva Comisión Especializada Permanente u Ocasional a cargo del proyecto de ley a ser consultado, es el órgano responsable para delimitar, de conformidad a lo dispuesto en la Constitución de la República, si la medida legislativa afecta o no afecta derechos colectivos, y a participar con los sujetos consultados en las mesas de diálogo provinciales y nacionales.

El Pleno de la Asamblea Nacional es el responsable para ordenar la realización de la consulta prelegislativa.

El Consejo Nacional Electoral es el órgano competente para organizar y ejecutar el proceso de consulta electoral.

Una vez que el pleno de la Asamblea Nacional haya aprobado y ordenado la consulta prelegislativa de acuerdo al objeto definido por la Comisión Especializada; el Consejo Nacional Electoral será el órgano responsable de organizar y ejecutar dicha consulta en un plazo de hasta 180 días, contados a partir de la decisión del pleno.

En casos excepcionales, el Consejo Nacional Electoral podrá solicitar al pleno de la Asamblea una prórroga que en ningún caso será de más de 90 días contados a partir de la finalización del plazo inicial.

Artículo 9.- Principios de la consulta.- La consulta prelegislativa deberá regirse por los siguientes principios:

- 1) **Oportunidad.-** La consulta se realizará antes de la expedición de cualquier Ley que pudiese afectar los derechos colectivos de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, del pueblo afroecuatoriano y pueblo montubio. Se realizará en forma oportuna,

mediante el aviso temprano de su realización, garantizando que los sujetos consultados cuenten con el tiempo necesario para su participación en las diferentes etapas de la consulta, para la discusión interna, asesoramiento y la entrega de los resultados.

- 2) **Buena fe.-** Las instituciones del Estado y los titulares del derecho a consulta actuarán con buena fe durante el proceso; promoverán un diálogo intercultural con el fin de llegar a un acuerdo, lo que se verificará objetivamente en la coordinación de los actos preparatorios, el proceso de diálogo, la suscripción de consensos, de ser el caso, y su inclusión en la medida legislativa que se pretenda adoptar.
- 3) **Interculturalidad.-** El proceso de consulta se desarrollará reconociendo y respetando a las diferencias existentes entre las culturas y contribuyendo al reconocimiento y valor de cada una de ellas.
- 4) **Información veraz y suficiente.-** Las instituciones del Estado responsables de la realización de la consulta proporcionarán a los titulares de este derecho, por cualquier medio, información veraz y suficiente sobre el objeto de la consulta, los procedimientos para realizarla y garantizarán para tales efectos un proceso de comunicación constante en los idiomas de relación intercultural.
- 5) **Flexibilidad.-** La consulta debe desarrollarse mediante procedimientos apropiados al tipo de medida legislativa que se busca adoptar, así como tomando en cuenta las circunstancias y características especiales de los titulares del derechos de consulta.
- 6) **Ausencia de coacción o condicionamiento.-** La participación de los titulares del derecho de consulta debe ser realizada sin coacción o condicionamiento alguno. La Asamblea Nacional y el Consejo Nacional Electoral garantizarán que los sujetos consultados no sean afectados por presiones, amenazas, violencia o condicionamientos de ningún tipo durante la integralidad del proceso de consulta.
- 7) **Representatividad.-** Los titulares del derecho a la consulta deberán decidir quiénes los representarán en el proceso de acuerdo a sus costumbres y tradiciones. Estas formas de representación serán respetadas por el Consejo Nacional Electoral a efectos de organizar la consulta.

CAPITULO SEGUNDO

ETAPAS DE LA CONSULTA PRELEGISLATIVA

Artículo 10.- Fases.- La consulta prelegislativa se desarrollará en las siguientes cuatro (4) fases:

- 1) Fase de preparación;
- 2) Fase de convocatoria pública e inscripción;
- 3) Fase de realización de la consulta; y,

- 4) Fase de análisis de resultados y cierre de la consulta prelegislativa.

Sección Primera

Fase de Preparación

Artículo 11.- Omisión de la Comisión.- En los casos en que la Comisión a cargo del proyecto de ley omita su deber de solicitar al pleno que ordene la realización de una consulta prelegislativa o de determinar el objeto de la consulta, el Pleno de la Asamblea, al conocer el informe para el primer debate del proyecto de ley podrá suplir esta omisión para lo cual determinará el objeto de la consulta y ordenará su realización.

Artículo 12.- Solicitud de consulta. Los titulares del derecho de consulta, por sí mismos, o a través de sus organizaciones representativas podrán pedir al Presidente de la Asamblea Nacional que ponga en consideración del Pleno su solicitud de realización de consulta prelegislativa, en el caso de que la Comisión Permanente u Ocasional a cargo del proyecto de ley no lo solicitare en el informe para primer debate.

El Presidente de la Asamblea Nacional pondrá en consideración del Pleno el pedido de los titulares del derecho de consulta en un plazo no mayor a treinta días a partir de la recepción de la solicitud.

Artículo 13.- Identificación de los sujetos de consulta. El Consejo Nacional Electoral en coordinación con las instituciones públicas competentes y las organizaciones representativas de los titulares del derecho de consulta, identificarán a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblos afroecuatorianos y montubios que deban ser consultados.

Artículo 14.- Documento Base.- Una vez que ha sido definido el objeto de la consulta y aprobada su realización por el pleno de la Asamblea, el Consejo Nacional Electoral y las y los delegados de las organizaciones representativas de los titulares del derecho de consulta, elaborarán un documento base que incluirá los instrumentos metodológicos para la realización de la consulta, la sistematización de los resultados, la metodología para articular los consensos y un cronograma.

Artículo 15.- Preparación de materiales. El Consejo Nacional Electoral, y las y los delegados de las organizaciones representativas de los titulares del derecho de consulta, diseñarán los materiales necesarios para la realización de ésta, de acuerdo al documento base.

Sección Segunda

Fase de Convocatoria Pública e inscripción.

Artículo 16.- Convocatoria, publicidad e inscripción.- La Presidenta o Presidente del Consejo Nacional Electoral informará a la ciudadanía el inicio

del procedimiento de consulta y convocará a las y los titulares del derecho de consulta, vinculados a los temas sustantivos a participar e inscribirse, dentro del plazo de treinta (30) días contados a partir de la convocatoria.

La convocatoria contendrá la norma consultada, contenido de la consulta, las normas que rigen la consulta prelegislativa y el cronograma.

La convocatoria se publicará en el Registro Oficial, se transmitirá mediante cadena nacional o regional de radio y televisión y se difundirá a través de los medios de comunicación social, medios comunitarios y medios de las organizaciones representativas a nivel nacional o regional de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, del pueblo afroecuatoriano y del pueblo montubio.

Para el efecto, se publicitarán los temas a ser consultados en los idiomas de relación intercultural y cuando sea necesario, en los idiomas ancestrales de los sujetos específicos de consulta.

Artículo 17.- Inscripción. Las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblos afroecuatoriano y montubio, y las organizaciones representativas de los titulares de derechos colectivos, se inscribirán en las oficinas del Consejo Nacional Electoral, a nivel nacional.

Artículo 18.- Entrega de la información oficial. El Consejo Nacional Electoral entregará obligatoriamente a los sujetos identificados de consulta, la siguiente información oficial:

- 1) Norma consultada;
- 2) Contenidos de la consulta;
- 3) Normas que rigen la consulta prelegislativa;
- 4) Cronograma;
- 5) Documento base para la realización de la consulta;
- 6) Materiales para la realización de la consulta;
- 7) Sobre de seguridad y,
- 8) Los demás que garanticen la adecuada realización de la consulta, establecidos en la Ley y reglamentos correspondientes.

Artículo 19.- Obligación de informar. El Consejo Nacional Electoral garantizará la comunicación constante con los sujetos de consulta a través de sus oficinas a nivel nacional; y asegurará la entrega de información especializada, en los idiomas oficiales de relación intercultural de los sujetos de consulta, y cuando sea necesario, en los idiomas ancestrales de los sujetos específicos de consulta.

Artículo 20.- Listado definitivo.- Concluido el plazo señalado en el artículo

15 de esta Ley, la Presidenta o Presidente del Consejo Nacional Electoral publicará, en forma inmediata, el listado definitivo de inscritos.

Sección Tercera

De la fase de realización de la consulta

Artículo 21.- Realización de la consulta.- La discusión interna en los distintos niveles de organización de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblo afroecuatoriano y pueblo montubio 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, los sujetos de la consulta podrán recabar opiniones técnicas y especializadas de organismos públicos y no gubernamentales, nacionales e internacionales, si así lo requieren.

Artículo 22.- Recepción de resultados.- Dentro del plazo de treinta (30) días, contados desde la fecha en que culmine la entrega de la información oficial impresa establecida, el Consejo Nacional Electoral, a través de sus oficinas a nivel nacional, receptará de los sujetos de consulta, los siguientes documentos:

- 1) El formulario con los temas sustantivos de la consulta; y,
- 2) Actas de las reuniones o asambleas comunitarias realizadas, acompañando el listado de participantes en las mismas.

Los mencionados documentos deberán ser entregados dentro de su respectivo sobre de seguridad.

Sección Cuarta

De la fase de análisis de resultados y cierre de la consulta prelegislativa

Artículo 23.- Procesamiento de resultados.- Una vez concluida la recepción de los sobres de seguridad, enviados por los sujetos de la consulta, las oficinas provinciales del Consejo Nacional Electoral, en el plazo de diez días, procesarán las respuestas recibidas, elaborarán las actas con los resultados parciales correspondientes a su jurisdicción y las enviarán a la Presidencia del Consejo Nacional Electoral.

Artículo 24.- Audiencias provinciales.- Una vez culminada la compilación de los resultados provinciales, en el plazo de cinco días, la o el Presidente del Consejo Nacional Electoral convocará a las o los representantes de las organizaciones de segundo grado de los titulares del derecho de consulta, que no podrán ser más de tres (3) por cada organización, a las respectivas audiencias públicas provinciales, a realizarse dentro del plazo máximo de los siguientes treinta (30) días.

Las audiencias provinciales contarán con la presencia e intervención de, por lo menos, una o un Asambleísta perteneciente a la correspondiente Comisión Especializada Permanente u Ocasional a cargo del proyecto sobre el cual versa la consulta prelegislativa, sin perjuicio de que asistan otras u otros Asambleístas que no pertenezcan a la misma.

Las audiencias públicas provinciales se realizarán con la finalidad de socializar los resultados obtenidos e identificar los consensos y disensos a ser propuestos como aporte provincial en la mesa de diálogo nacional, los mismos que contarán en un acta que será elaborada y suscrita por el representante del Consejo Nacional Electoral a la audiencia provincial.

Artículo 25.- Mesa de diálogo nacional.- Una vez realizadas las audiencias públicas provinciales, el Consejo Nacional Electoral convocará, en el plazo de hasta cinco días, a una mesa de diálogo nacional para la discusión de los consensos y disensos alcanzados en las audiencias provinciales.

La mesa de diálogo nacional se realizará con la participación de hasta tres delegados de cada una de las organizaciones nacionales representativas de los sujetos consultados, que se hayan inscrito para participar en el proceso de consulta, con los miembros de la correspondiente Comisión Especializada Permanente u Ocasional, a cargo del proyecto de Ley, cuya Presidenta o Presidente la dirigirá, y el Vocal delegado por la o el Presidente el Consejo Nacional Electoral, quien elaborará y suscribirá el acta correspondiente.

Una vez instalada, la mesa de diálogo nacional discutirá exclusivamente los consensos y disensos identificados en las audiencias públicas provinciales. La inasistencia de uno o más de los miembros de la Comisión Permanente u Ocasional a la mesa de diálogo nacional no obstará su realización.

La mesa de diálogo nacional tendrá una duración máxima de cinco (5) días.

Y una vez concluida la misma, el vocal del Consejo Nacional Electoral elaborará y suscribirá el acta correspondiente conjuntamente con la o el Presidente de la Comisión Permanente u Ocasional a cargo del proyecto de ley.

Artículo 26.- Organizaciones nacionales representativas.- Para la instalación de la mesa nacional de diálogo, se tomará en cuenta como organizaciones nacionales representativas, a aquellas que los pueblos y nacionalidades indígenas, pueblo afroecuatoriano y pueblo montubio las presenten con esa condición ante el Consejo Nacional Electoral. Dichas organizaciones podrán acreditar a la mesa de diálogo hasta tres (3) delegados cada una.

Artículo 27.- Discusión pública. El Consejo Nacional Electoral procurará la difusión pública de la discusión realizada sobre las normas materias de la consulta. Todos los medios de comunicación podrán acceder a las discusiones y difundirlas, sin restricciones de ningún tipo.

Artículo 28.- Informe final de resultados.- Una vez concluida la mesa de diálogo nacional, dentro del término de siete (7) días, el Consejo Nacional Electoral elaborará el informe final de resultados de la consulta prelegislativa estableciendo los consensos y disensos alcanzados, al que se adjuntará copia certificada del acta de la mesa de diálogo nacional.

Este informe deberá ser remitido, en un plazo máximo de tres días, a la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional, una vez realizado esto el Presidente del Consejo Nacional Electoral declarará el cierre oficial del proceso de consulta prelegislativa.

Artículo 29.- Informe para segundo debate.- El Presidente de la Asamblea Nacional remitirá el informe presentado por el Consejo Nacional Electoral, al Presidente de la Comisión Permanente u Ocasional, a cargo del proyecto consultado a fin de que dicha Comisión incluya de manera obligatoria en el articulado del informe para segundo debate los consensos alcanzados y deje constancia en la parte explicativa de dicho informe los disensos del proceso de consulta.

DISPOSICIONES GENERALES

PRIMERA.- El tiempo que requiera el desarrollo de las fases de la consulta prelegislativa, previstas en esta Ley, no será imputable a los plazos establecidos por la Ley Orgánica de la Función Legislativa para el tratamiento y aprobación de los proyectos de Ley.

SEGUNDA.- Los costos de organización y ejecución de la consulta prelegislativa serán cubiertos con recursos propios del presupuesto del Consejo Nacional Electoral

TERCERA.- Durante el receso legislativo, los plazos que correspondan al trabajo de las Comisiones Especializadas Permanentes u Ocasionales que llevan a cabo la Consulta Prelegislativa, se suspenderán. La fase de realización de la consulta que corresponde a la discusión interna de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblo afroecuatoriano y pueblo montubio, no se suspenderán, durante el receso legislativo.

CUARTA.- El Consejo Nacional Electoral, durante el proceso de consulta, implementará un sistema de seguimiento con el fin de facilitar la metodología acordada e introducir oportunamente los correctivos necesarios, garantizando la participación equitativa de los sujetos de consulta y valoración de sus aportes, así como la aplicación de los principios y requisitos establecidos en la Constitución, Instrumentos Internacionales y la ley.

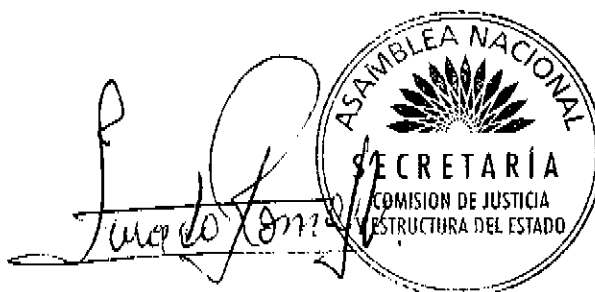
DISPOSICIÓN DEROGATORIA:

PRIMERA.- Deróguese el Instructivo de Aplicación de la Consulta Prelegislativa de la Asamblea Nacional publicado mediante Registro Oficial Suplemento 733 del 27 de junio del 2012.

DISPOSICIÓN FINAL

PRIMERA.- La presente ley entrará en vigencia a partir de su fecha de aprobación, sin perjuicio de su publicación en el Registro Oficial.

Razón: Siento como tal, que el informe para primer debate sobre el Proyecto de Ley Orgánica de Consulta Prelegislativa a Comunas, Comunidades, Pueblos y Nacionalidades fue conocido y aprobado en el Pleno de la Comisión Especializada Permanente de Justicia y Estructura del Estado, en sesión del 19 de diciembre de 2012.- Quito, 19 de diciembre de 2012.- Lo certifico.



Dr. Romel Jurado Vargas
**SECRETARIO RELATOR DE LA COMISIÓN ESPECIALIZADA
DE JUSTICIA Y ESTRUCTURA DEL ESTADO**