REPÚBLICA DEL ECUADOR
ASAMBLEA NACIONAL

MEMORANDO No. PAN-FC-2012 132

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

DE: **FERNANDO CORDERO CUEVA**
Presidente

ASUNTO: Difundir proyecto

FECHA: 29 MAYO 2012

Señor Secretario, según lo dispuesto en el Art. 55 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, entrego el **"PROYECTO DE LEY ORGÁNICA DE CONSULTA PRELEGISLATIVA A COMUNAS, COMUNIDADES, PUEBLOS Y NACIONALIDADES"** remitido mediante oficio No. AN-MEMC-2012-093, recibido el 16 de mayo de 2012, suscrito por la asambleísta María Molina; 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
14:54
30-05-12

Tr. 103990
JM

REPÚBLICA DEL ECUADOR

ASAMBLEA NACIONAL

ASAMBLEA NACIONAL
REPÚBLICA DEL ECUADOR

Trámite 103990
Codigo validación 6Q4VM2LBKU
Tipo de documento MEMORANDO INTERNO
Fecha recepción 16-may-2012 18:37
Numeración documento an-memc-2012-093
Fecha oficio 16-may-2012
Remitente MOLINA MARIA
Razón social
Revise el estado de su trámite en:
http://tramites.asambleanacional.gob.ec/dts/estadoTramite.jsf

Oficio, AN-MEMC-2012-093
Quito, a 16 de mayo de 2012.

Arquitecto
Fernando Cordero Cueva
PRESIDENTE DE LA ASAMBLEA NACIONAL
Su despacho.

De mi consideración:

De acuerdo a lo establecido en los artículos 134.1 de la Constitución de la República, y 54.1 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, remito adjunto el **PROYECTO DE LEY ORGÁNICA DE CONSULTA PRELEGISLATIVA A COMUNAS, COMUNIDADES, PUEBLOS Y NACIONALIDADES,** acompañado de las firmas de las y los asambleístas que apoyan a esta iniciativa legislativa.

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 136 de la Constitución de la República, y 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, el proyecto de ley se refiere a una sola materia, presenta la respectiva exposición de motivos, y en términos generales se adecua a los requisitos constitucional y legalmente exigidos, por lo que solicito a Usted, se digne dar el trámite correspondiente.

Aprovecho la oportunidad para reiterar a usted, Señor Presidente, mis sentimientos de consideración y estima.

Atentamente,

ASAMBLEA NACIONAL
DRA. MARIA MOLINA CRESPO
ASAMBLEISTA

Dra. María Molina Crespo

ASAMBLEÍSTA POR LA PROVINCIA DEL CAÑAR

MIEMBRO DE LA COMISIÓN DE SOBERANÍA ALIMENTARIA

MEMC/MGAB

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

NOMBRE	FIRMA
LINDER ALTAFUYA.	
Jorge Ercolo Z	
Ramiro Terán A	
Lourdes Tibán	
FERNANDO GONZALEZ	
Rafael Ore C	
VICTOR QUIROCA	

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

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I

La Constitución Política de la República indica que el Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, unitario, intercultural, plurinacional -artículo 1-; y, 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, el marco constitucional define como sujetos de citados derechos a las, comunidades, pueblos y nacionalidades, pueblos montubios y afroecuatorianos, -artículo 10 de la Constitución-, a los cuales se les reconoce prerrogativas concretas, entre las que consta el derecho a ***"Ser consultados antes de la adopción de una medida legislativa que pueda afectar cualquiera de sus derechos colectivos."*** -artículo 57.17 de la Constitución, en relación con los artículos 58 y 59 del mismo instrumento.

Dicho derecho también ha sido reconocido en el Convenio 169 de la OIT[1], al disponer que "[...] 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; [...]" -artículo 6.1.a)-.

Además, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, instrumento de *soft law*, ha incorporado en su articulado 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 -artículo 19-.

Por otro lado, es deber del Legislativo, adecuar, formal y materialmente, las leyes 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 -artículo 84 de la Constitución-.

Por tanto, siendo competencia del Legislativo la expedición de leyes -artículo 120.6 de la Constitución-, en aplicación de los principios de derivación normativa, adecuación constitucional y control de convencionalidad, es deber de esta Asamblea Nacional emitir la respectiva Ley que regule el ejercicio del derecho de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades a la consulta prelegislativa de acuerdo a los estándares constitucionales e internacionales respecto a este derecho.

II

En el mismo orden de ideas, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, mediante Sentencia[2], determinó que es obligación de los Estados

---

[1] El Ecuador ratificó el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales de la Organización Internacional del Trabajo, denominado "Convenio 169 de la OIT" , el 15 de mayo de 1998. Véase en internet: http://www.ilo.org/ilolex/english/convdisp1.htm

[2] Corte IDH. Caso del Pueblo Saramaka. Vs. Surinam. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172.

"(...)adoptar las medidas legislativas, administrativas o de otra índole que sean necesarias para reconocer y garantizar el derecho del pueblo Saramaka a ser efectivamente consultado, según sus tradiciones y costumbres, (...)"[3]

Mediante Sentencia de Interpretación, dicha Corte, determinó cuáles eran los asuntos que debían ser sometidos a Consulta Previa, en los siguientes términos:

"En este sentido, la Sentencia ordena al Estado consultar con el pueblo Saramaka al menos acerca de los siguientes seis asuntos: (...) (4) el proceso de adopción de medidas legislativas, administrativas o de otra índole que sean necesarias para reconocer y garantizar el derecho del pueblo Saramaka a ser efectivamente consultado, de conformidad con sus tradiciones y costumbres; (...)"[4]

Es decir que, el Ecuador a través de su órgano competente -Asamblea Nacional- debe emitir la Ley que regula el derecho colectivo de comunas, comunidades pueblos y nacionalidades a la consulta prelegislativa, y de hecho que se garantice este derecho en el proceso de adopción de dicha norma.

El incumplimiento de este mandato, implicaría la responsabilidad internacional del Estado ecuatoriano de acuerdo a lo estipulado en el artículo 2. respecto al deber de adoptar disposiciones de derecho interno, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

III

Mediante Sentencia No. 001-10-SIN-CC de 18 de marzo de 2010, la Corte Constitucional para el período de transición del Ecuador, determinó el proceso de información, consulta y recepción de opiniones, previsto y garantizado en el artículo 57.17 de la Constitución de la República, mínimos que la Asamblea Nacional debería llevar a cabo en la expedición de normas que impliquen derechos colectivos, o que eventualmente puedan ser afectados.

En la citada resolución constitucional, se señala además que "hasta que el Legislativo emita la ley correspondiente, esta Corte establece las reglas y procedimientos mínimos que deberán cumplirse para los casos que requieran consulta prelegislativa.

Hasta la presente fecha, la Asamblea Nacional no ha realizado consulta prelegislativa alguna, aún cuando se han debatido medidas legislativas que, en forma evidente, han podido afectar los derechos colectivos de sus titulares, tales como: Ley Reformatoria a la Ley de Hidrocarburos, Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización; Ley Orgánica de Educación Intercultural; entre otras. Por otro lado, se encuentra pendiente de trámite el Proyecto de Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Uso y Aprovechamiento del Agua, debido a que no ha sido posible la realización de la consulta prelegislativa.

En ese contexto, la Asamblea Nacional del Ecuador tramitó un proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de la Función Legislativa en la que se pretendió regular los parámetros de la consulta prelegislativa y su proceso de información y participación, debido al vacío normativo existente y el mandato de la Corte Constitucional, conforme ya se indicó. Sin embargo, mediante oficio No. T.4607-SNJ-12-405 de 10 de abril de 2012, el Presidente Constitucional de la República, economista Rafael Correa, objetó totalmente el proyecto de ley y motivó dicho decisión en lo que se refiere a la consulta pelegislativa en los siguientes términos:

---

[3] Corte IDH. Caso del Pueblo Saramaka. Punto Resolutivo 8 de la Sentencia, leído conjuntamente con el párrafo 194(d) de la misma.

[4] Corte IDH. Caso del Pueblo Saramaka. Vs. Surinam. "Interpretación de la Sentencia" de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 12 de agosto de 2008. Serie C No. 185., párrafo 16.

"(...), en lo que se refiere a la consulta pre legislativa, no se vería afectada por la objeción que se formula, ya que la Corte Constitucional, mediante sentencia No. 001-10-SIN-CC, publicada en el Suplemento al Registro Oficial No. 176 de 21 de abril de 2010, prevé las normas que deben seguirse para la mencionada consulta, y que son de aplicación obligatoria hasta tanto exista la norma correspondiente. (...)"

Es decir que, tanto la Corte Constitucional del Ecuador como el Presidente de la República concuerdan en que esta Asamblea Nacional tiene la obligación de expedir la ley que regula el ejercicio del derecho a la consulta prelegislativa de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades, bajo la prevención de que dicha consulta constituye un requisito previo *sine qua* non que condiciona la constitucionalidad de cualquier medida legislativa que pudiere afectar derechos colectivos.[5]

IV

En lo que se refiere al ámbito social, en el mes de marzo de 2012, comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades, organizaciones y movimientos sociales y habitantes del Ecuador, convocaron y realizaron la Marcha Plurinacional por el Agua, por la Vida y por la Dignidad de los Pueblos, cuya propuesta se basó en una plataforma programática de 19 puntos, entre los que constaban:

"1. La plena vigencia de la Constitución y la derogatoria de leyes, normas y reglamentos inconstitucionales; (...) 16. Cumplimiento del derecho a la consulta previa, libre e informada y pre - legislativa. Aprobación de la Ley Orgánica de Consulta a las Comunas, Comunidades, Pueblos y Nacionalidades del Ecuador; (...)"[6]

La citada marcha pasó por ocho provincias de la Sierra y Amazonía ecuatoriana y reunió en la ciudad de Quito a miles de personas provenientes de todo el país[7]. Además, contó con el respaldo de más de trescientos intelectuales ecuatorianos y extranjeros, a través de un comunicado en el que motivaron su apoyo.[8]

En ese orden de ideas, 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.

---

[5] Frecuentemente la Corte Constitucional colombiana ha declarado que no realizar la consulta previa para leyes que afecten derechos colectivos es contrario a su Constitución, así ha declarado como inconstitucionales a la Ley de Desarrollo Rural -Ley 1021 de 2006- y la Reforma al Código de Minas.

Además la ausencia de norma que regule la consulta prelegislativa, podría implicar una violación al artículo 23.1.a de la Convención americana sobre Derechos Humanos. Al respecto la Corte Interamericana, en relación a los derechos políticos de los pueblos indígenas ha establecido que el derecho a la participación política, incluye el derecho a "(...) participar en la toma de decisiones sobre asuntos y políticas que inciden o pueden incidir en sus derechos (...) desde sus propias instituciones y de acuerdo a sus valores, usos, costumbres y formas de organización".

Corte IDH, Caso Yatama vs. Nicaragua, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. serie C No. 127, párr. 225.

[6] Véase en internet: http://marchaporlavida.net/ (última revisión 14 de mayo de 2012).

[7] En la ciudad de Azogues, provincia del Cañar, entraron alrededor de cinco mil personas. En Quito, se afirma que se reunieron aproximadamente treinta mil personas al final de la marcha. Véase en internet: http://ecuarunari.org/portal/noticias/5000-PERSONAS-RECIBEN-EN-AZOGUES-A-LA-MARCHA-PLURINACIONAL-POR-EL-AGUA-LA-VIDA-Y-LA-DIGNIDA (última revisión 15-05-2012); http://www.lahormigaecuador.com/2012/03/marcha-plurinacional-acogio-cerca-de.html (última revisión 15-05-2012).

[8] Véase en internet: http://www.elcomercio.com/politica/intelectuales-apoyan-marcha-indigena-defensa_0_662933735.html (última revisión 15-05-2012)

VI

Como bien lo señala el profesor Íñigo Ortiz de Urbina, al referirse de la teoría de la legislación, "El primer paso de este proceso racional de legislación debe ser mostrar que efectivamente es necesario aprobar una ley; el segundo, presupuesta la demostración de la necesidad de una nueva norma, mostrar que el proyecto que se les presenta a las cortes es una buena opción regulativa" (2009, p. 3) Siguiendo al mismo autor, se puede afirmar que la expedición de una nueva norma que regule el derecho a la consulta prelegislativa de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades es una exigencia jurídica por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, el Convenio 169 de la OIT, instrumentos universales, la jurisprudencia internacional y la doctrina.

Es decir que, no basta con la regulación reglamentaria mediante sentencia constitucional de un tema que debe ser regulado por Ley.

Ante el vacío legal y la insuficiencia práctica del derecho vigente[9], afirmación sustentada también en la exigencia de carácter social que reclama la expedición de dicha norma, es necesario que esta Asamblea Nacional expida la respectiva **Ley Orgánica de Consulta Prelegislativa a comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades.**[10]

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

INFORME SOBRE EL IMPACTO POR RAZÓN DE GÉNERO

En el presente proyecto de ley se deberá ponderar el principio fundamental de igualdad y no discriminación -norma de *jus cogens*- con el principio de autodeterminación, con la probabilidad de concluir que la garantía de los derechos políticos de las mujeres de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades constituye una restricción legítima, necesaria y proporcional a la autodeterminación de dichos sujetos, en los casos en los que se verifique tratamientos discriminatorios por razón de género.

Este debate podría ser analizado mediante la ponderación, por medio de un test de restricciones, de acuerdo a la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos[11], y deberá ser abordado en el proceso de consulta prelegislativa a la que debe someterse la el trámite de expedición de esta iniciativa legislativa.

---

[9] La Corte Constitucional ecuatoriana, en la sentencia aquí indicada, no se remite a las fuentes del derecho internacional, lo que le resta legitimidad.

[10] Aclaro que se trata de una ley con carácter de **orgánica**, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 133.2 de la Constitución de la República, en concordancia con el artículo 53.2 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

[11] La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha manifestado que "cualquiera sea el origen o la forma que asuma, todo tratamiento que pueda ser considerado discriminatorio respecto del ejercicio de cualquier de los derechos garantizados en la Convención es per se incompatible con la misma [...] El principio de la protección igualitaria y efectiva de la ley y de la no discriminación constituye un dato sobresaliente en el sistema tutelar de los derechos humanos consagrado en varios instrumentos internacionales y desarrollado por la doctrina y jurisprudencia.*En la actual etapa de la evolución del derecho internacional, el principio fundamental de igualdad y no discriminación ha ingresado en el dominio del jus cogens* [...]. En lo que respecta a pueblos indígenas, la Corte en su jurisprudencia ha establecido específicamente que "es indispensable que los Estados otorguen una protección efectiva que tome en cuenta sus particularidades propias, sus características económicas y sociales, así como su situación de especial vulnerabilidad, su derecho consuetudinario, valores, usos y costumbres" [...] Los Estados están obligados a adoptar medidas positivas para revertir o cambiar situaciones discriminatorias existentes en sus sociedades, en perjuicio de determinado grupo de personas. Esto implica el deber especial de protección que el Estado debe ejercer con respecto a actuaciones y prácticas de terceros que, bajo su tolerancia o aquiescencia, creen, mantengan o favorezcan las situaciones discriminatorias."

Corte IDH. Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek. Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de agosto de 2010 Serie C No. 214. párrafos 268-271.

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, la Asamblea Nacional del Ecuador tramitó un proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de la Función Legislativa en la que se pretendió regular la consulta prelegislativa y el Presidente Constitucional de la República objetó totalmente dicha iniciativa legislativa, por lo que se mantiene el vacío legal respecto a la norma que regule el ejercicio del derecho a la consulta prelegislativa de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblos montubios y afroecuatorianos;

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[12]

CAPITULO I
DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1. Objeto. Establecer el procedimiento para el ejercicio del derecho fundamental de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, el pueblo afroecuatoriano y el pueblo montubio, a ser consultados antes de la adopción de una medida legislativa[13] que pueda afectar directamente[14] sus derechos colectivos, con la finalidad de llegar a un acuerdo.

Artículo 2. Órgano responsable. La Asamblea Nacional es el órgano competente para realizar la consulta prelegislativa, para lo cual, coordinará sus acciones con las instituciones públicas pertinentes y las organizaciones representativas de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, el pueblo afroecuatoriano y el pueblo montubio.

La Asamblea Nacional reiterará la obligatoriedad de cumplir con los principios y requisitos establecidos en la Constitución, Tratados Internacionales y la Ley, durante la consulta prelegislativa.

---

[12] Respecto a la consulta previa, como marco genérico de la consulta prelegislativa véase: Corte IDH. Caso del Pueblo Saramaka. Vs. Surinam. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172. párrafo 133 y siguientes; Naciones Unidas, Foro Permanente para las Cuestiones indígenas, Informe del Seminario Internacional sobre metodologías relativas al consentimiento libre, previo e informado y derechos humanos y libertades fundamentales de los indígenas, A/HRC/15/37, 19 de julio de 2010; Naciones Unidas, Informe del Relator especial sobre la situación de los derechos y las libertades fundamentales de los Indígenas, James Anaya, Observaciones sobre la situación de la comunidad Charco la Pava y otras comunidades afectadas por el Proyecto Hidroeléctrico Chan 75 (Panamá), A/HRC/12/34/Add.5, 7 de septiembre de 2009; Naciones Unidas, Report of the Special Rapporteur on the situation of Human Rights and Fundamental Freedoms of Indigenous People, James Anaya A/HRC/12/34, 15 July 2009; Naciones Unidas, comité de Derechos Humanos, Observación General No. 23: Los derechos de las minorías (artículo 27 del PIDCP), CCPR/C/21/REv.1/Add.5; Naciones Unidas, Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, 13 de septiembre de 2007; Organización Internacional del Trabajo OIT-CEACR. Observación General 2011 sobre la obligación de consulta.

[13] Debe resaltarse que en el marco del concepto "medida legislativa" se incluye la ratificación o denuncia de tratados internacionales, de acuerdo a lo dispueso en el artículo 419 de la Constitución de la República.

[14] La Sentencia de la Corte Constitucional ecuatoriana que regula la consulta prelegislativa ha optado por los términos "práctica y real" para calificar la afectación probable de los derechos colectivos de comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades, sin embargo no ha dotado de contenido a dichos conceptos. Por este motivo, en el presente proyecto de ley acoge el término "directamente", en concordancia con el artículo 6.1.a del Convenio 169 de la OIT, organismo que si ha explicado dicho concepto.

En ese orden, la Corte Constitucional colombiana, en sentencias C-187/11, C366/11 y S-196/12, también ha manifestado que respecto al deber de consulta frente a medidas legislativas, dicho deber surge frente a medidas que puedan afectar a las comunidades étnicas de **manera directa o específica** en su condición de tales.

Artículo 3. Sujetos de consulta. Las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, el pueblo afroecuatoriano, el pueblo montubio, por sí mismos o a través de sus organizaciones representativas, cuyos derechos colectivos puedan ser afectados directamente por la adopción de una medida legislativa, constituyen sujetos de la consulta prelegislativa, sin perjuicio de que se consulte a otros sectores de la población.

Artículo 4. Requisitos de la consulta. Para garantizar que los sujetos consultados tengan la oportunidad de influir en la decisión que se pretende adoptar, la consulta deberá reunir los siguientes requisitos:

a) Previa: La consulta deberá ser anterior a la adopción de una medida legislativa que pueda afectar derechos colectivos. Se realizará en forma oportuna, mediante el aviso temprano de su realización, garantizando que los sujetos consultados cuenten con el tiempo que estimen necesario para su participación en las diferentes etapas de la consulta, para la discusión interna, asesoramiento y para la entrega de los resultados, evitando la imposición de una medida legislativa que pueda afectar sus derechos.

b) Libre: La Asamblea Nacional garantizará que los sujetos consultados no sean afectados por presiones, amenazas, violencia o condicionamientos de ningún tipo durante la integralidad del proceso de consulta. Se fomentará el autogobierno y el respeto a la política, cultura y formas de organización de los sujetos de consulta.

c) Informada: La Asamblea Nacional brindará, en forma clara y oportuna, toda la información relevante respecto a la consulta y garantizará un proceso de comunicación constante con los sujetos de consulta, en sus idiomas ancestrales.

d) Buena fe y finalidad de llegar a un acuerdo: Las partes en la consulta manifestarán recíproca lealtad durante el proceso, promoverán el mediante un diálogo intercultural con el fin de llegar a un acuerdo mutuo, lo cual se verificará objetivamente en la coordinación de los actos preparatorios, el proceso de diálogo y negociación, la suscripción de consensos y su inclusión en la medida legislativa que se pretenda adoptar.

e) Mecanismos culturalmente adecuados: La consulta se realizará conforme a las propias costumbres y tradiciones de los sujetos consultados y métodos tradicionales para la toma de decisiones.

f) Representatividad: Las partes deberán nombrar a sus representantes legítimos para que les representen en el proceso de consulta, en especial para la negociación y toma de decisiones. Los sujetos de consulta deberá decidir quiénes los representarán en en el proceso de consulta a acuerdo a sus costumbres y tradiciones.[15]

---

[15] En la Sentencia C-461 de 2008, la Corte Constitucional colombiana indicó que: "No tendrán valor de consulta previa: (...) ni los procesos de diálogo o información realizados con organizaciones indígenas que no hayan sido expresa y específicamente delegadas para ello por las autoridades tradicionales de las comunidades específicamente afectadas por los proyectos, ni las simples reuniones entre miembros de tales grupos étnicos y funcionarios o apoderados que no tienen la facultad de representar al Gobierno Nacional o a las comunidades indígenas o afrodescendientes afectadas."

g) Compatibilidad con los derechos humanos y los derechos específicos de los sujetos de consulta: El proceso de consulta y su resultado respetará los derechos humanos y los derechos específicos de los sujetos de consulta reconocidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales.

CAPITULO II
ETAPAS DE LA CONSULTA PRELEGISLATIVA

SECCIÓN I
ACTOS PREPARATORIOS

Artículo 5. Solicitud de realización de consulta de comisión especializada. La comisión especializada a cargo del tratamiento de un proyecto de Ley cuyo contenido pueda afectar directamente los derechos colectivos de comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades, por imponer restricciones, gravámenes o confiera beneficios, presentará adjunto al informe para el primer debate al Pleno de la Asamblea Nacional, la solicitud motivada para la realización de la consulta prelegislativa.

El Pleno, durante el primer debate y con mayoría absoluta, aprobará la solicitud de consulta prelegislativa y la Secretaríaa General remitirá la decisión a la comisión especializada para que continúe con el proceso.

En caso de no aprobarse la realización de la consulta, en el plazo máximo de cinco días, la Secretaría General deberá emitir un informe en el que conste la motivación de la negativa.

Artículo 6. Solicitud de realización de consulta de titulares de derechos colectivos. Los titulares de derechos colectivos, por sí mismos, o a través de sus instituciones representativas, que puedan verse afectados directamente por la aplicación de una medida legislativa, podrán pedir al Presidente de la Asamblea Nacional la realización de la consulta prelegislativa, en el caso de que una comisión especializada no lo solicitara en el informe para primer debate.

El Presidente de la Asamblea Nacional remitirá la petición a la Unidad de Técnica Legislativa para que emita un informe motivado en el plazo máximo de cinco días a partir de la fecha de recepción de la solicitud. Concluido el referido plazo, el Presidente de la Asamblea Nacional deberá convocar a sesión del Pleno para que se pronuncie.

El Pleno de la Asamblea Nacional, con mayoría absoluta, aprobará o modificará el informe de la Unidad de Técnica Legislativa, durante el primer debate del proyecto de ley respecto del cual se realizó la petición.

En caso de que el Pleno apruebe la realización de la consulta, la Secretaría General remitirá la decisión a la comisión especializada correspondiente para que continúe con el proceso correspondiente.

En caso de no aprobarse la realización de la consulta, en el plazo máximo de cinco días, la Secretaría General deberá emitir un informe en el que conste la motivación de la negativa.

Artículo 7. Identificación de los sujetos de consulta. La Asamblea Nacional en coordinación con las instituciones públicas competentes y las organizaciones representativas de los titulares de derechos colectivos, identificarán a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblos afroecuatoriano y montubio que pudieran ser afectados directamente por la adopción de la medida legislativa en tratamiento.

Artículo 8. Documento Base[16]. La comisión especializada y las y los delegados de las instituciones y organizaciones representativas de los titulares de derechos colectivos, y las y los representantes de los sujetos de consulta identificados, posterior a la aprobación de la consulta prelegislativa, determinarán los contenidos a ser consultados, y 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 9. Preparación de materiales. La Comisión especializada y los departamentos de comunicación y participación de la Asamblea Nacional, en coordinación con el Consejo Nacional Electoral, y las y los delegados de las instituciones y organizaciones representativas de los titulares de derechos colectivos y los representantes de los sujetos de consulta identificados, diseñarán los materiales necesarios para la realización de la consulta, de acuerdo al documento base; y, los materiales informativos que faciliten la ejecución del proceso de consulta.

SECCIÓN II
CONVOCATORIA , INSCRIPCIÓN E INFORMACIÓN

Artículo 10. Convocatoria. La Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional, convocará a los sujetos identificados, y a las organizaciones representativas de los titulares de derechos colectivos a participar en el proceso de consulta prelegislativa.

La convocatoria contendrá:

a. Norma consultada;

b. Contenido de la consulta;

c. Normas que rigen la consulta prelegislativa; y,

d. Cronograma.

La convocatoria se publicará en el Registro Oficial, se trasmitirá mediante cadena nacional de radio y televisión, utilizando los espacios de que dispone la Asamblea Nacional; y, se difundirá a través de las tecnologías de la información, medios de comunicación social y demás formas de difusión propias de los sujetos de consulta.

Artículo 11. 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 de información y recepción de documentos del Consejo Nacional Electoral, a nivel provincial, o en la sede en la ciudad de Quito.

---

[16] En la Sentencia C-461 de 2008, la Corte Constitucional colombiana indicó que: "La manera en la que se habrá de realizar cada proceso de consulta previa, habrá de ser definida en forma preliminar con las autoridades de cada comunidad indígena o afrodescendiente, a través de un proceso pre-consultivo específicamente orientado a sentar las bases del procedimiento a seguir en ese caso particular, respetando a las autoridades de cada comunidad y las especificidades culturales de la comunidad."

Artículo 12. Entrega de la información oficial. La Asamblea Nacional garantizará que las oficinas de información y recepción de documentos del Consejo Nacional Electoral, entreguen a los sujetos de consulta identificados, la siguiente información oficial:

a. Norma consultada;
b. Contenidos de la consulta;
c. Normas que rigen la consulta prelegislativa;
d. Cronograma;
e. Documento base para la realización de la consulta;
g. Materiales para la realización de la consulta; y,
h. Sobre de seguridad.

Artículo 13. Obligación de informar. La Asamblea Nacional garantizará la comunicación constante con los sujetos de consulta a través de las oficinas de información y recepción; y garantizará la entrega de información especializada, en los idiomas ancestrales de los sujetos de consulta, de manera objetiva, oportuna, sistemática y veraz, sobre la norma consultada, los contenidos a ser consultados, las normas que rigen la consulta, su cronograma; la utilización los instrumentos metodológicos para la realización de la consulta, la sistematización de sus resultados y la metodología para articular los consensos.

Las oficinas de información y recepción contarán con el material informativo correspondiente.

SECCIÓN III
EJECUCIÓN Y ENTREGA DE RESULTADOS

Artículo 14. Realización de la consulta. La Asamblea Nacional garantizará que la discusión interna en los distintos niveles de organización de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblo afroecuatoriano y pueblo montubio, y organizaciones representativas de los titulares de derechos colectivos que participen, se realizará en base a sus costumbres, tradiciones y procedimientos propios de deliberación y toma de decisiones, de acuerdo al cronograma establecido en el documento base.

La Asamblea Nacional garantizará además que la consulta se realice en forma libre, sin que ninguna instancia ajena a estas intervengan en el proceso interno.

Los sujetos de consulta podrán recabar opiniones técnicas y especializadas a las instituciones que consideren pertinentes y la Asamblea Nacional, a través de las oficinas de información y recepción, garantizará las condiciones logísticas para el desarrollo de la consulta.

Artículo 15. Sistematización de resultados. Los representantes de los sujetos de consulta, con el apoyo técnico y logístico de las oficinas de información y recepción de documentos, definirán en su interior, los mecanismos a implementar para el procesamiento, deliberación y decisión de los temas a ser propuestos como aporte a la mesa de diálogo nacional, de acuerdo al cronograma establecido en el documento base.

La sistematización y definición de los temas se realizará a nivel provincial, en espacios que faciliten y estimulen la deliberación.

Los sujetos de consulta designarán a sus delegados para que los representen en la mesa de diálogo nacional.

Artículo 16. Entrega de resultados. Los representante de los sujetos de consulta entregarán en un sobre de seguridad los resultados de la consulta, debidamente sellados, en las oficinas de información y recepción, de acuerdo al cronograma establecido en el documento base.

Se adjuntará el listado de participantes en los procesos de deliberación interna de los sujetos consultados, así como las respectivas actas de reuniones o asambleas comunitarias.

SECCIÓN IV
ANÁLISIS DE RESULTADOS Y CIERRE

Artículo 17. Discusión pública. La Asamblea Nacional garantizará la discusión pública de los resultados de la consulta, mediante la transmisión en los medios de comunicación públicos de los debates en las mesas de diálogo, para favorecer la transparencia, el conocimiento del proceso y publicitar las decisiones adoptadas.

Los medios de comunicación comunitarios y privados podrán transmitir estos debates.

Artículo 18. Mesa de diálogo. La comisión especializada correspondiente convocará a los delegados de los sujetos de consulta a la instalación de una mesa de diálogo, regida por la buena fe, para la discusión de los resultados de la consulta y la finalidad de llegar a acuerdos, de acuerdo al cronograma establecido en el documento base.

Artículo 19. Acta de la mesa de diálogo. La comisión especializada correspondiente y los delegados de los sujetos de consulta suscribirán un acta que manifestará, en forma explícita y motivada, los consensos y disensos a los que se hubiere llegado respecto a la medida legislativa consultada.

Artículo 20. Informe Final. La comisión especializada correspondiente, dentro del plazo máximo de 15 días a partir de la suscripción del acta de la mesa de diálogo, elaborará el informe final de resultados de la consulta prelegislativa, en el que constará la copia certificada del acta referida.

Artículo 21. Incorporación de consensos al informe para segundo debate. La comisión especializada correspondiente, en coordinación con las y los representantes de los sujetos consultados, incluirá en el articulado del proyecto de ley consultado los consensos suscritos, para su posterior presentación a la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional, dentro del plazo máximo de 30 días a partir de la suscripción del acta de la mesa de diálogo, a fin de que se continúe con el trámite de aprobación establecido en el artículo 61 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

Durante el segundo debate, el o la ponente explicitará en forma motivada, los disensos, para el conocimiento y resolución del Pleno de la Asamblea Nacional.

Artículo 22. Cierre del proceso de consulta: Después de la aprobación del texto íntegro de la Ley en segundo debate, en el que se incluirá el articulado resultante de la consulta prelegislativa, la Presidenta o el Presidente de la Asamblea Nacional declarará oficialmente la terminación del proceso de consulta.

CAPITULO III
VEEDURÍAS

Artículo 23. Observación. La Asamblea Nacional garantizará la observación de la consulta prelegislativa, a través de veedurías nacionales e internacionales, para constatar que la consulta prelegislativa se ejecute de conformidad con lo previsto en la Constitución, los Instrumentos Internacionales y la Ley; promoviendo la comprensión y el debate de la consulta en los espacios públicos; y, la promoción de la transparencia del proceso.

Artículo 24. Veedores y veedoras. Sin perjuicio de lo previsto en la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y su Reglamento, las personas naturales y jurídicas interesadas en el proceso de consulta prelegislativa, podrán solicitar a la Presidencia de la Asamblea Nacional su participación como veedores.

Artículo 25. Derechos y deberes de las y los veedores. Son derechos y deberes de las y los veedores del proceso de consulta prelegislativa, los siguientes:

a. Recibir de la Asamblea Nacional, la información y documentos necesarios, relacionados con la consulta prelegislativa, para el cabal desempeño de su actividad. Esta información será utilizada para fines exclusivos al objeto de la observación, y no podrá ser reproducida, divulgada, comercializada o utilizada con objetivos ajenos a la misma, bajo prevención de sanciones administrativas, civiles o penales, a que hubiere lugar.

b. Utilizar la credencial entregada por el Consejo de Administración Legislativa para los fines exclusivos de la observación, debiendo devolverla una vez concluída su actividad.

c. Cumplir con lo principios de objetividad, independencia, imparcialidad y transparencia en el ejercicio de su actividad.

d. Guardar absoluta reserva y confidencialidad respecto de la información directa o indirecta, producida y obtenida en el ejercicio de su actividad, hasta que la Asamblea Nacional se pronuncie sobre el informe final de la observación; y,

e. Presentar por escrito el informe final de sus actividades a la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional.

Artículo 26. Terminación. La veeduría terminará por las siguiente causas:

a. Por cumplimiento del objeto para la cual fue creada.
b. Por decisión del Consejo de Administración Legislativa, debidamente fundamentada en el incumplimiento de las normas establecidas en el presente capítulo.
c. Por solicitud de las y los veedores.

Artículo 27. Delegado del Sistema de Naciones Unidas. Se invitará a participar en el proceso de consulta prelegislativa a un delegado del Sistema de Naciones Unidas.

DISPOSICIONES GENERALES

PRIMERA. Suspensión del trámite de aprobación de leyes. El inicio del proceso de consulta, suspenderá el trámite del Procedimiento Legislativo contemplado en los Capítulos V, VI, y VII; y, de la aprobación de Tratados Internacionales y Otras Normas estipulado en el Capítulo XI de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, de acuerdo a lo estipulado en la presente Ley.

SEGUNDA. Apoyo institucional y recursos económicos. La Asamblea Nacional dotará de los recursos presupuestarios y el apoyo institucional para la realización de las consultas prelegislativas.

TERCERA. Base de datos de comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblo afroecuatoriano, pueblo montubio, instituciones representativas y sus representantes. La Asamblea Nacional creará y actualizará una base de datos de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblo afroecuatoriano, pueblo montubio e instituciones representativas de los titulares de derechos colectivos existentes en el Ecuador, en el que constará los nombres de sus representantes.

Los sujetos de consulta y las instituciones públicas competentes, en cualquier momento, podrán solicitar a la Asamblea Nacional la actualización de la información.

CUARTA. Sistema de seguimiento. La Asamblea Nacional, 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.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

PRIMERA. Listado de comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblo afroecuatoriano, pueblo montubio e instituciones representativas de los titulares de derechos colectivos. Dentro del plazo máximo de 30 días desde la entrada en vigencia de la presente Ley, la Asamblea Nacional en coordinación con las instituciones públicas competentes y las organizaciones representativas de los sujetos de derechos colectivos, realizará un listado nacional temporal de comunidades, comunas, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblos afroecuatorianos, pueblos montubios, y organizaciones representativas de los titulares de derechos colectivos existentes en el Ecuador, el mismo que será difundido por 30 días adicionales, a través de las tecnologías de la

información, medios de comunicación social, y demás formas de difusión propias, a nivel nacional, regional y local.

En caso de que alguna comuna, comunidad, pueblo, nacionalidad indígenas, pueblo afroecuatoriano, pueblo montubio u organizaciòn representativa de los titulares de derechos colectivos considere que no fue identificado, por si mismos, o a través de sus instituciones, podrán solicitar que se les incluya en el listado, dentro del plazo máximo de 60 días a partir del inicio de la difusión del listado temporal.

Dentro del plazo máximo de 180 días, desde la fecha de entrada en vigencia de esta Ley, la Asamblea Nacional en coordinación con las instituciones públicas competentes y las organizaciones representativas de los sujetos de derechos colectivos, realizará un listado nacional definitivo de comunidades, comunas, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblos afroecuatorianos, pueblos montubios, y organizaciones representativas de los titulares de derechos colectivos existentes en el Ecuador.

SEGUNDA. El Pleno de la Asamblea Nacional podrá aprobar la solicitud de las comisiones especializadas para la realización de la consulta prelegislativa de los proyectos de ley que hubieren pasado el primero o segundo debate antes de la entrada en vigencia de la presente Ley, para que se proceda con el procedimiento correspondiente.

TERCERA. La Asamblea Nacional deberá emitir el Reglamento de Aplicación de la presente Ley, dentro del plazo máximo de 30 días a partir de su publicación en el Registro Oficial.

DISPOSICIÓN FINAL ÚNICA. La presente Ley entrará en vigencia a partir de la fecha de su publicación en el Registro Oficial.

Dado y suscrito en la sede de la Asamblea Nacional, ubicada en el Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha, a los ….. del mes de …. de dos mil doce.