

Memorando Nro. AN-SG-UT-2024-0136-M

Quito, D.M., 05 de marzo de 2024

**PARA:** Sr. Mgs. Alejandro Xavier Muñoz Hidalgo  
**Secretario General**

**ASUNTO:** Informe Técnico-jurídico No Vinculante del "PROYECTO DE LEY ORGÁNICA DE CONSULTA POPULAR"

De mi consideración:

En atención al Memorando Nro. AN-SG-2023-1726-M de fecha 24 de abril 2023, adjunto remito a usted el Informe Técnico-jurídico No Vinculante No. **074-INV-UTL-AN-2024** elaborado por el equipo de la Unidad de Técnica Legislativa del "**PROYECTO DE LEY ORGÁNICA DE CONSULTA POPULAR**", presentado por la asambleísta Sofia Sánchez Urgiles y otros, mediante Comunicación Nro. AN-SSSU-UIO-044 de fecha 20 de abril de 2023.

Con sentimientos de distinguida consideración.

Atentamente,

*Documento firmado electrónicamente*

Dr. Gerardo Vladimir Aguirre Vallejo  
**COORDINADOR GENERAL DE LA UNIDAD DE TÉCNICA LEGISLATIVA**

Anexos:  
- uf1.\_sánchez\_sofia\_y\_otros\_henry\_informe\_locp\_popular.pdf

Copia:  
Sra. Mgster. Inés Beatriz Tonato Becerra  
**Analista de Administración 1**

IT



Firmado electrónicamente por:  
GERARDO VLADIMIR  
AGUIRRE VALLEJO



**F02V03-PRO-GSG-GDC-001**

**INFORME TÉCNICO-JURÍDICO NO VINCULANTE  
No. - 074-INV-UTL-AN-2024**

Quito, D.M., 05 de marzo de 2024

**Proponentes:** Asambleaísta Sandra Sofia Sánchez Urgiles y otros

**Nombre del Proyecto:** “Proyecto de Ley Orgánica de Consulta Popular”

**I. ANTECEDENTES Y OBJETIVO DEL INFORME**

La asambleísta Sandra Sofia Sánchez Urgiles y otros remite mediante Comunicación Nro. AN-SSSU-UIO-044, de fecha 20 de abril de 2023, signado con número de trámite 436140, al Ex Presidente de la Asamblea Nacional Doctor Virgilio Saquicela, el texto del “**Proyecto de Ley Orgánica de Consulta Popular**”, adjunto a los documentos, incluye la Ficha de Objetivos de Desarrollo Sostenible, y más requisitos, conforme lo determinan los artículos 55 y 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

La Secretaría General de la Asamblea Nacional, mediante Memorando Nro. AN-SG-2023-1726-M, de fecha 24 de abril 2023, solicitó se proceda con la elaboración del Informe Técnico-jurídico No Vinculante de la Unidad de Técnica Legislativa, previo a la calificación del Consejo de Administración Legislativa y, de manera independiente, se entregue un documento que contenga un Extracto del referido Proyecto de Ley.

Con estos antecedentes, el objetivo del presente Informe Técnico-jurídico No Vinculante, es realizar el análisis de cumplimiento de los requisitos previstos en los artículos 134 y 136, en concordancia con los artículos 135 y 301 de la Constitución de la República y 54 y 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

**II. ATRIBUCIONES DE LA UNIDAD DE TÉCNICA LEGISLATIVA**

La Unidad de Técnica Legislativa, tiene la atribución de asesorar en el área de técnica legislativa y parlamentaria, y acompañar el proceso de creación de las normas, cuando así lo requieran el Consejo de Administración Legislativa, las comisiones especializadas y el Pleno de la Asamblea Nacional; y, el elaborar informes técnico-jurídicos, en virtud de los artículos 30 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa; 22 del Reglamento Orgánico Funcional de la Asamblea Nacional; 1 de la Resolución del Consejo de Administración Legislativa, de 28 de septiembre de 2010; y, el Reglamento de Técnica Legislativa aprobado mediante Resolución CAL-2019-2021-419, de fecha 18 de febrero de 2021.

### III. VERIFICACIÓN Y ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS

**3.1 Iniciativa Legislativa; una sola materia (Principio de Unidad de Materia); exposición de motivos, considerandos y articulado; expresión clara de los artículos que con la nueva Ley se derogarían o se reformarían; Ficha de verificación del cumplimiento de los objetivos de Desarrollo Sostenible en Iniciativas Legislativas; y, carácter orgánico u ordinario del Proyecto de Ley**

REQUISITOS	NORMATIVA	VERIFICACIÓN DE CUMPLIMIENTO
Iniciativa Legislativa Firmas: 9 <b>Porcentaje: 07 %</b>	(Artículos 134, número 1 de la CRE y 54, número 1, de la LOFL)	<b>CUMPLE</b>
Una sola materia (Principio de Unidad de Materia). <b>Materia: Derechos Colectivos y de Participación</b>	(Artículos 136 de la CRE y 56, número 1, de la LOFL)	<b>CUMPLE</b>

<p>Exposición de motivos, considerandos y articulado <b>Contiene: exposición de Motivos, ochenta y un considerandos, veintiocho artículos, una Disposición Transitoria; y, una Disposición Final.</b></p>	<p>(Artículos 136 de la Constitución de la República y 56, número 2 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa)</p>	<p><b>CUMPLE</b></p>
<p>Expresión clara de los artículos que con la nueva Ley se derogarían o se reformarían</p>	<p>(Artículos 136 de la CRE y el 56, número 3 de la LOFL).</p>	<p><b>CUMPLE</b></p>
<p>Ficha de verificación del cumplimiento de los objetivos de Desarrollo Sostenible en Iniciativas Legislativas.</p>	<p>(Artículos 30, letra k; 55 y 56 de la LOFL)</p>	<p><b>CUMPLE</b></p>

De acuerdo con el Artículo 133 de la Constitución de la República, las leyes pueden ser orgánicas y ordinarias. Serán leyes orgánicas: **1.** Las que regulen la organización y funcionamiento de las instituciones creadas por la Constitución; **2.** Las que regulen el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales; **3.** Las que regulen la organización, competencias, facultades y funcionamiento de los gobiernos autónomos descentralizados; y, **4.** Las relativas al régimen de partidos políticos y al sistema electoral. Las demás serán leyes ordinarias, que no podrán modificar ni prevalecer sobre una ley orgánica.

Revisada la Exposición de Motivos, así como el articulado, se concluye que este Proyecto se refiere a una materia: **Derechos Colectivos y de Participación.** Al respecto, se debe tomar en cuenta que la unidad de la materia es uno de los principios de rango constitucional más relevantes en el proceso de construcción de

la ley, por ende, de cumplimiento obligatorio debido a que la transgresión del mismo, podría conllevar la posible inconstitucionalidad de la norma.

También es relevante, el distinguir que el **“PROYECTO DE LEY ORGANICA DE CONSULTA POPULAR”**, conforme a la exposición de motivos, se lo propone para garantizar los derechos colectivos, que se reconocen a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, **el derecho a la consulta previa sobre planes y programas de prospección, explotación y comercialización de recursos naturales no renovables, que se encuentran en sus tierras y que pueda afectarles ambiental o culturalmente**, por lo tanto se debe tomar en cuenta que el Artículo 116 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, que establece que, para que no se vulnere la unidad de la materia, **“debe existir entre todas ellas, las disposiciones de una ley, una conexidad clara, específica, estrecha, necesaria y evidente, de carácter temático, teleológico o sistemático”**. **“y que la totalidad del contenido del Proyecto corresponda con su título”**.

En este caso se recomienda a los Proponentes, que el proyecto lleve un título más preciso, puesto la amplitud y confusión que presentaría el término **“CONSULTA POPULAR”**, ya que en la actualidad a esta, se la define como **“Un Mecanismo de participación ciudadana, que sirve para ejercer el derecho constitucional para votar en torno a temas de trascendencia nacional de manera que su voluntad, vinculante conforme dicte la ley, pueda incidir en el debate y las decisiones que adoptan los órganos representativos del Estado”**, en la actualidad, podemos citar la próxima consulta Popular y Referéndum, convocada para el domingo 21 de enero 2024. Este es un proceso electoral convocado para reformar la Constitución de Ecuador y efectuar seis preguntas puntuales, relacionadas a temas de control de armas y municiones por parte de las FF.AA. alrededor de los centros de privación de libertad; tipificación de delitos vinculados con tenencia o porte de armas; incremento de penas en delitos como el terrorismo, delincuencia organizada, entre otros, además de enmienda para cambiar textos constitucionales relacionados con extradición de ecuatorianos, establecimiento de judicaturas especializadas en materia constitucional, reconocimiento de arbitraje internacional y la posibilidad de incorporar nuevas modalidades de trabajo. Por lo tanto, es importante considerar esta recomendación en el título del proyecto ya que no es el correcto, pues se lo utiliza para otros fines de manera general y conforme las necesidades de los Proponentes de la consulta.

Finalmente, la categoría del Proyecto de Ley es orgánica, ya que pretende regular derechos, por lo que su denominación es correcta.

#### IV. ANÁLISIS TÉCNICO-JURÍDICO

##### **4.1 Concordancia con la Constitución de la República, legislación internacional vinculante, sentencias de la Corte Constitucional y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y Afectaciones a Derechos y Garantías Constitucionales; y, Normas legales vigentes que serían incompatibles, que se verían afectadas o deberían derogarse o reformarse con la aprobación de la norma propuesta**

Una vez identificado el objeto normativo, es necesario conocerlo desde la parte expositiva que han configurado los Proponentes. Esto, en vista de que la Exposición de Motivos es un requisito constitucional de la Propuesta Normativa, que nos permite comprender las **razones que justifican y sustentan la existencia de la norma propuesta**, conforme lo ha identificado la Corte Constitucional del Ecuador, esto sirve, de punto de partida para el debate legislativo.<sup>1</sup>

**El Artículo 3, número 1 de la Carta Magna**, señala como uno de los deberes primordiales del Estado es el de “Garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales, en particular **la educación, la salud, la alimentación, la seguridad social y el agua para sus habitantes**”. En este sentido para cumplir con esa finalidad el Estado ha dotado ciertas garantías, entre las cuales están las normativas, de política pública y las jurisdiccionales. En referencia a las garantías normativas, el **Artículo 84** señala “(...) La Asamblea Nacional y todo órgano con potestad normativa **tendrá la obligación de adecuar, formal y materialmente, las leyes y demás normas jurídicas a los derechos previstos en la Constitución y los tratados internacionales**, y los que sean necesarios para garantizar la dignidad del ser humano o de las comunidades, pueblos y nacionalidades. En ningún caso, la reforma de la Constitución, las leyes, otras normas jurídicas, ni los actos del poder

---

<sup>1</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No 32-21-IN/21 y acumulado de 11 de agosto de 2021, párrafo 54.

público atentarán contra los derechos que reconoce la Constitución. (...)” **énfasis añadido.**

De acuerdo con el **Numeral 6 del Artículo 120 de la Carta Magna**, “(...) La Asamblea Nacional tendrá las siguientes atribuciones y deberes, además de las que determine la ley; **6.** Expedir, codificar, reformar y derogar las leyes, e interpretarlas con carácter generalmente obligatorio. (...)”

El Artículo primero de la CRE, establece que el Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, plurinacional e intercultural. En esa perspectiva, respecto a los pueblos y nacionalidades, se reconocen veintiún derechos colectivos, cuyos sujetos son las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblos afroecuatorianos y montubios, los mismos que están reconocidos en la constitución, en los artículos 57, 60, 74, 85, 171 y 257, muchos de ellos, siendo derechos, también constituyen competencias, funciones o facultades de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades. Así tenemos la facultad jurisdiccional de la Justicia Indígena, reconocida en el Artículo 171; la practica de su propio derecho, reconocida en el Artículo 57, número 10; la facultad de autogobierno que implica la conservación y desarrollo de sus propias formas de convivencia y organización social; y, de generación y ejercicio de la autoridad, determinada en el Artículo 57, número 9, de la Constitución de la República, esto en concordancia con la Legislación y jurisprudencia internacional. Todo esto debe apreciarse, como ya se mencionó inicialmente, en el marco de un Estado plurinacional e intercultural.

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

Con las premisas constitucionales y legales expuestas, caben las siguientes acotaciones en torno al proyecto de ley en análisis.

Los Asambleístas en su Exposición de Motivos, inicia destacando de forma general que “La Consulta” es una herramienta que efectiviza la participación, de las comunidades, comunas, pueblos, y de manera general para todas las personas,

pues contribuiría para la toma de decisiones administrativas y judiciales, en contra de las actividades que afecten los derechos humanos y los de la naturaleza, pues una de las mayores limitaciones es la falta de una normativa que regule los procesos de consulta, y que a causa de estos existan graves conflictos socioambientales, y se vulnera su derecho de ser consultados, con estos antecedentes, surge la necesidad de crear una norma, como una herramienta del estado, que efectivice el derecho a la consulta y la implementación de principios garantizados por la constitución.

Al respecto cabe analizar los diferentes tipos de consultas que, para los fines de protección de los derechos de la naturaleza, ambiente, participación ciudadana, derechos humanos, comunidades pueblos y nacionalidades, se encuentran constitucionalmente tutelados, pues partiendo de aquella diferenciación y campos de aplicación, se podrá tener una visión amplia del objetivo y alcance del proyecto de ley propuesto.

## **CONSULTA PREVIA LIBRE E INFORMADA**

Es el mecanismo de participación ciudadana que tienen las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblo afro ecuatoriano y montubio a ser consultados sobre la implementación de planes, programas, proyectos u obras de prospección, explotación y comercialización que afecten sus derechos colectivos y que se realicen en sus territorios ancestrales. Al respecto el **Artículo 57 número 7 de la CRE**, que reconoce y garantizará a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, de conformidad con el texto constitucional y con los pactos, convenios, declaraciones y demás instrumentos internacionales de derechos humanos; “(...) **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; participar en los beneficios que esos proyectos reporten y recibir indemnizaciones por los perjuicios sociales, culturales y ambientales que les causen. La consulta que deban realizar las autoridades competentes será obligatoria y oportuna. Si no se obtuviese el consentimiento de la comunidad consultada, se procederá conforme a la Constitución y la ley. (...)”

La Ley Orgánica de Participación Ciudadana, determina en el Capítulo II del Título VIII, artículo 81, que se reconocerá y garantizará a las comunas, comunidades,

pueblos y nacionalidades indígenas, pueblos afroecuatoriano y montubio, el derecho colectivo a la consulta previa, libre e informada, dentro de un plazo razonable. Cuando se trate de la consulta previa respecto de planes y programas de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables que se encuentren en sus territorios y tierras, las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblos afroecuatoriano y montubio, a través de sus autoridades legítimas, participarán en los beneficios que esos proyectos reporten; así mismo recibirán indemnizaciones por los eventuales perjuicios sociales, culturales y ambientales que les causen. La consulta que deban realizar las autoridades competentes será obligatoria y oportuna. Si no se obtuviese el consentimiento del sujeto colectivo consultado, se procederá conforme a la Constitución y la ley.

El **Convenio Nro. 169 de la OIT**, se aplica a “los pueblos tribales en países independientes, cuyas condiciones sociales, culturales y económicas les distinguen de otros sectores de la colectividad nacional, y que estén regidos total o parcialmente por sus propias costumbres o tradiciones o por una legislación especial”, y por el cual los Estados “deberán asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad”. Los artículos 13 a 19 de dicho Convenio se refieren a los derechos de esas poblaciones sobre sus tierras y territorios” y los artículos 6, 15, 17, 22, 27 y 28 regulan las distintas hipótesis en las cuales debe ser aplicada la consulta previa libre e informada en casos donde se prevén medidas susceptibles de afectarlas.

Es importante señalar que La Corte Constitucional, mediante la Sentencia 001-10-SIN-CC del 18 de marzo 2010, **ordenó la regulación de la Consulta Previa**, determinando los parámetros que se debían considerar. En virtud de ello, la Asamblea Nacional el 12 de abril del mismo año, emitió la Ley Orgánica de Participación Ciudadana (LOPC), Registro Oficial No. 175, de 20 de abril de 2010, regulando el derecho a la consulta previa contenido en los artículos 81 y 83

la Corte Constitucional, **Sentencia No. 20-12-IN/20 de 01 de julio de 2020**, que en su parte atinente señala; **51**. Añade que la consulta previa, libre e informada debe ejercerse cada vez que el estado ecuatoriano adopte una medida normativa o administrativa que afecte a los derechos colectivos de los pueblos. Enfatiza en que,

en observancia de instrumentos internacionales como el Convenio No. 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre pueblos indígenas y tribales (en adelante, “Convenio No. 169 de la OIT”), **la consulta previa “no está restringida exclusivamente a planes y programas de prospección, explotación y comercialización de recursos naturales no renovables ni tampoco solo para las medidas legislativas adoptadas por la Asamblea Nacional”**. (Énfasis añadido)

## CONSULTA AMBIENTAL

Es el derecho que tiene la comunidad a ser consultada respecto a toda decisión o autorización que afecte directamente al medio ambiente de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, afro ecuatorianas y montubias. El Artículo 57 de la Constitución de la República, establece el reconocimiento y garantía a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, de conformidad con los pactos, convenios, declaraciones y demás instrumentos internacionales de derechos humanos, a ser consultados antes de la adopción de una medida legislativa que pueda afectar cualquiera de sus derechos colectivos.

El Artículo 398 de la norma ibidem dispone “(...) **Toda decisión o autorización estatal que pueda afectar al ambiente deberá ser consultada a la comunidad**, a la cual se informará amplia y oportunamente. El sujeto consultante será el Estado. La ley regulará la consulta previa, la participación ciudadana, los plazos, el sujeto consultado y los criterios de valoración y de objeción sobre la actividad sometida a consulta. El Estado valorará la opinión de la comunidad según los criterios establecidos en la ley y los instrumentos internacionales de derechos humanos. Si del referido proceso de consulta resulta una oposición mayoritaria de la comunidad respectiva, la decisión de ejecutar o no el proyecto será adoptada por resolución debidamente motivada de la instancia administrativa superior correspondiente de acuerdo con la ley.(...)” (énfasis añadido),

Las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades, no son los únicos sujetos de esta consulta, lo cual amplía los límites de los derechos colectivos, incursionando también en los derechos de la naturaleza y los mismos derechos de participación de la ciudadanía, por ello la Consulta Ambiental tiene una relación directa con lo que ha sido catalogado por la literatura especializada como derechos difusos (Libster 1993). Estos derechos difusos, también llamados derechos de tercera

generación, tienen esa denominación por los obstáculos a la hora de precisarlos y definirlos (Gozaini 2002), tienden a “evitar una multiplicación de reclamaciones individuales y obtienen un pronunciamiento con fuerza y valor vinculante para todos los miembros del grupo determinado” (Peyrano 1983, 835).

Los derechos difusos, están contemplados en el Artículo 1 del “Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos” y del “Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales”, cuando se determina los derechos de todos los pueblos a la autodeterminación, a la libre disposición de su riqueza natural y recursos y a medios de vida seguros; derechos que están ligados al desarrollo humano.

Las disposiciones que tratan de los derechos colectivos se encuentran plasmados en la “Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial”, los “Convenios 107” y “169 Sobre Pueblos Indígenas y Tribales” de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la “Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos”, la “Convención Americana sobre Derechos Humanos”, la “Declaración sobre la Raza y los Prejuicios Raciales” de la UNESCO y la “Carta Caribeña de la Sociedad Civil”.

## **CONSULTA PRE LEGISLATIVA**

Es el mecanismo de participación ciudadana que tienen las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, afro ecuatoriana y montubia a ser consultadas respecto de los actos legislativos, que vulneren, limiten o puedan afectar derechos colectivos. La consulta pre legislativa no limita el derecho de los ciudadanos a presentar, en cualquier proceso de creación normativa, propuestas y observaciones a los proyectos que se discuten. La Corte Constitucional, mediante Sentencia No. 028-19-IN/22 de 19 de enero de 2022, respecto a la consulta prelegislativa estableció lo siguiente: 1) estar dirigida previa y exclusivamente a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas; 2) no debe compararse con la consulta previa ni con la ambiental; y, 3) los pronunciamientos se refieran a los aspectos que puedan afectar de manera objetiva a alguno de sus derechos colectivos

Las Sentencia 0038-13-IS del 13 de diciembre 2020, y Sentencia No. 001-10-SINCC, determinaron que este tipo de consulta no solo es un requisito previo “**sine qua non**”, que condiciona la constitucionalidad de cualquier medida de índole

legislativa, que pudiera afectar derechos colectivos, sino un derecho constitucional, que debe ser garantizado por el Estado, Por ello estas sentencias establecieron, la obligación para la Asamblea Nacional del Ecuador, de regular el derecho a la consulta prelegislativa a través de una ley y bajo los parámetros referidos por la Corte Constitucional. Al respecto, dispone que las fases se encuadren en los siguientes parámetros mínimos:

- (a) Con respecto a los actores, la sentencia prescribe que serán las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianos y montubios;
- (b) En relación al órgano responsable, la sentencia determina que será la Asamblea Nacional del Ecuador.

Mientras que, en referencia con las fases de la consulta, la sentencia dictamina que se deberán considerar:

- i) La preparación;
- ii) La convocatoria;
- iii. La información y realización; y,
- iv. El análisis de resultados y cierre.

El Estado debe garantizar el ejercicio de un derecho colectivo como la consulta prelegislativa, observando el Artículo 226 de la Constitución de la República del Ecuador respecto a que las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal, ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la Ley.

Esto es concordante con los artículos 5 y 6 del Convenio Nro. 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, adoptado por la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo referente al respeto a los valores, prácticas e instituciones de los pueblos indígenas y su derecho a ser consultados cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente.

El Artículo 19 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas determina 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 ampliar medidas legislativas y administrativas que los afecten para obtener su consentimiento libre, previo e informado.

La Corte Constitucional, mediante su Sentencia N.º 45-15-IN/22, enfatiza que, para la elaboración de las correspondientes consultas prelegislativas, los órganos con potestad normativa deben aplicar los estándares establecidos en la referida sentencia, en conjunto con lo que determina la Constitución, la ley y los instrumentos internacionales. En tal virtud, la Ley Orgánica de la Función Legislativa, fue publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 642 de 27 de Julio 2009, y su última reforma fue publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 326, de 10 de noviembre 2020; en esta reforma se incorporó el “Capítulo XI.I referente a la Consulta Prelegislativa”. De esta forma, el Artículo 109.4 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa establece las reglas mínimas para cumplir con el procedimiento de Consulta Prelegislativa, determinando que la consulta se regirá por los principios de oportunidad e imperatividad, plazo razonable, buena fe, interculturalidad y plurinacionalidad, publicidad y transparencia, información veraz y suficiente, autonomía, eficacia material de la consulta prelegislativa, sistematicidad y formalidad

Hay que tomar muy en cuenta y diferenciar los tres tipos de consulta detallados en los párrafos anteriores con lo siguiente:

### **CONSULTA POPULAR**

La participación ciudadana es un elemento sustantivo y transversal de la Constitución de la República del Ecuador de 2008, pues además de catalogar los derechos políticos o de participación, conforme su Artículo 61, que en sus numerales 2 y 4, en los cuales, remarca en la relevancia del derecho a participar en asuntos de interés público, y a ser consultados, de manera de garantizar medidas positivas, reconociendo mecanismos de participación ciudadana, entre los cuales se encuentra la consulta popular.

La Consulta, como mecanismo de democracia directa, se encuentra desarrollada en el Artículo 104 de la Constitución de la República que determina “(...) El

organismo electoral correspondiente convocará a consulta popular **por disposición de la Presidenta o Presidente de la República, de la máxima autoridad de los gobiernos autónomos descentralizados o de la iniciativa ciudadana**. La Presidenta o Presidente de la República dispondrá al Consejo Nacional Electoral que **convoque a consulta popular sobre los asuntos que estime convenientes**. Los **gobiernos autónomos descentralizados**, con la decisión de las tres cuartas partes de sus integrantes, podrán solicitar la convocatoria a consulta popular **sobre temas de interés para su jurisdicción**. La **ciudadanía** podrá solicitar la convocatoria a consulta popular **sobre cualquier asunto**. Cuando la consulta sea de carácter nacional, el petitorio contará con el respaldo de un número no inferior al cinco por ciento de personas inscritas en el registro electoral; cuando sea de carácter local el respaldo será de un número no inferior al diez por ciento del correspondiente registro electoral. Cuando la consulta sea solicitada por **ecuatorianas y ecuatorianos en el exterior, para asuntos de su interés y relacionados con el Estado ecuatoriano**, requerirá el respaldo de un número no inferior al cinco por ciento de las personas inscritas en el registro electoral de la circunscripción especial. (...)" (énfasis añadido)

Por eso es importante enfatizar que, de manera General, la Consulta Popular, es un mecanismo de participación, que se puede utilizar, cuando reúna los requisitos, para resolver temas de trascendencia local o nacional, misma que puede referirse a temas generales, que sean de connotación y necesidad, mas no cabe como un tema particular utilizado únicamente para garantizar derechos colectivos de comunas comunidades pueblos y nacionalidades indígenas en temas de recursos naturales no renovables.

El Código de la Democracia, establece en su Artículo 195, que el Consejo Nacional Electoral convocará a consulta popular por disposición de la Presidenta o Presidente de la República, de la máxima autoridad de los gobiernos autónomos descentralizados, o de la iniciativa ciudadana o por la Asamblea Nacional en el caso establecido en el Artículo 407 de la Constitución de la República y para convocar una Asamblea Constituyente

Este Proyecto de ley, pretende establecer regulaciones para la Consulta Popular, de manera similar a los ya vigentes en los artículos del 109.1 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, con algunas variaciones de forma, se evidencia que la mayoría de los contenidos normativos propuestos, son similares a los ya

establecidos en la LOFL. Esta situación conllevaría, a una duplicidad normativa innecesaria que afectaría al derecho a la seguridad jurídica establecida en el Artículo 82 de la Constitución. Por ello, respecto a lo que se propone en el Proyecto de Ley y tomando en consideración los parámetros de la Corte Constitucional se sugiere tener presente lo siguiente:

Es importante considerar que la CONSULTA POPULAR, se encuentra regulada por el CODIGO DE LA DEMOCRACIA, creado y publicado en el R.O.S. el 27 de abril 2009, cuerpo normativo que confiere atribuciones al Consejo Nacional Electoral, en ejercicio de las facultades constitucionales que le concede el artículo 219 numeral 5 de la Constitución de la República, en vista de la necesidad de desarrollar las garantías establecidas en la Constitución de la República respecto a los derechos políticos y de participación de la ciudadanía, así como la independencia y autonomía de los órganos y organismos electorales, disponiendo la creación de la jurisdicción electoral como garantía para los procesos de elección y de consulta; Por lo que la pretensión con este proyecto de ley de construir un nuevo cuerpo normativo **sobre esta materia que ya está regulada**, generaría una duplicidad normativa que afectaría al derecho a la seguridad jurídica.

Como se observa, en razón de la relevancia de la Sentencia Constitucional 2137-21-EP/21 y para mayor comprensión del Proyecto de Ley, se recomienda ampliar la Exposición de Motivos con el alcance de la misma, ya que la exposición hace referencia de manera general a los tipos de consulta vigentes para este tema analizado.

Debe quedar clara la intención de los Proponentes para evitar que la interpretación sea ambigua o sea apreciada con falta de claridad, resguardando de esta manera la seguridad jurídica en su característica de claridad.

Lo mencionado se afirma en razón de que la seguridad jurídica, según el sentido que la Corte Constitucional ha otorgado en fallos recientes, insiste en que uno de los requisitos es la competencia de las autoridades y otro la claridad. Según lo precisado por los Proponentes se referiría con mayor énfasis a la claridad de las regulaciones emitidas. En específico, uno de los últimos fallos, la sentencia No 54-17-IN/22. Como ha sostenido la Corte Constitucional, es un derecho de las personas contar con un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y

coherente que le permita tener una noción razonable de las reglas del juego que le serán aplicadas.

El Proyecto de ley, **CUMPLE** con los requisitos formales para efectos de calificación, desde el enfoque **Técnico-jurídico formal**, establecidos en el Artículo 136 de la Constitución de la República y artículos 54, número 1, 55 y 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

**4.2 Posible impacto de la norma propuesta en las garantías, derechos y el interés superior de los niños, niñas y adolescentes; Impacto de género de las normas sugeridas; Afectación a los derechos colectivos de los pueblos y nacionalidades; y, Posible impacto de la norma en los derechos y garantías constitucionales y en favor de otros grupos de atención prioritaria**

**Posible impacto de la norma propuesta en las garantías, derechos y el interés superior de los niños, niñas y adolescentes:** En este punto es preciso mencionar que, en la Sección sobre los derechos de los niños, niñas y adolescentes, la CRE reconoce en su Artículo 45, la protección constitucional de la vida como valor constitucional en los siguientes términos: “Las niñas, niños y adolescentes gozarán de los derechos comunes del ser humano, además de los específicos de su edad. El Estado reconocerá y garantizará la vida, incluido el cuidado y protección desde la concepción (...)”.

La Convención Americana de los Derechos del Niño/a en su Artículo 3 se refiere al Interés superior del Niño/a, su desarrollo se encuentra contenido en la Observación General 14, de donde se rescata que todas las medidas respecto del niño deben estar basadas en la consideración del interés superior del mismo y que corresponde al Estado asegurar una adecuada protección y cuidado, cuando los padres y madres, u otras personas responsables, no tienen capacidad para hacerlo o en correspondencia con aquellos.

Así también, el Artículo 44 de la CRE, señala que el Estado, la sociedad y la familia promoverán de forma prioritaria el desarrollo integral de las niñas, niños y adolescentes, y asegurarán el ejercicio pleno de sus derechos; se atenderá al

principio de su interés superior y sus derechos prevalecerán sobre los de las demás personas. Las niñas, niños y adolescentes tendrán derecho a su desarrollo integral, entendido como proceso de crecimiento, maduración y despliegue de su intelecto y de sus capacidades, potencialidades y aspiraciones, en un entorno familiar, escolar, social y comunitario de afectividad y seguridad. El Estado tiene la obligación de brindar atención prioritaria y especializada en los ámbitos público y privado (Artículo 35, CRE)

En ese sentido, la propuesta normativa no afecta de forma directa a los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

**Impacto de género de las normas sugeridas:** La Convención Belem Do Pará para la Erradicación de las violencias contra las mujeres establece que toda mujer tiene derecho al reconocimiento, goce, ejercicio y protección de todos los derechos humanos. La Agenda 2030 por medio del Objetivo de Desarrollo Sostenible 5 de Igualdad de Género establece promover la protección social a niñas y mujeres. Estos compromisos internacionales determinan al Estado ecuatoriano, eliminar toda forma de discriminación o síntoma de violencia, propendiendo reforzar los derechos de todas las personas, y, resguardando la dignidad humana a través de enfoques diferenciales.

La Constitución de la República del Ecuador en el Artículo 11, número 2 determina que “todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades”. En esta misma línea el Artículo 66, número 4 reconoce y garantiza a las personas la igualdad formal, material y sin discriminación. Así se ha de entender que el efecto de la norma respecto a la igualdad se irradia a todo ente estatal, siendo este, medio y fin; y, se hace evidente que la transversalidad de género es un matiz que los Estados deben adoptar de forma sistemática e integral, aplicando el enfoque de género en todos los cuerpos normativos.

Según lo dicho, el Proyecto de Ley, no contiene normativa que atente contra la igualdad y equidad de género.

**Afectación a los derechos colectivos de los pueblos y nacionalidades:** El Artículo 1 de la Constitución de la República del Ecuador, caracteriza a nuestro país, en lo que corresponde, como un Estado constitucional de derechos y justicia, intercultural y plurinacional, es decir, incorpora ciertas características vinculadas al diseño de su nueva estructura institucional y el sistema político de Estado,

cambiando de forma radical la historia y la doctrina en la que se sustentaba, invisibilizando y negando la existencia de la diversidad de pueblos y nacionalidades.

El Estado plurinacional, implica el reconocimiento constitucional de la existencia de diversas realidades, varios pueblos y nacionalidades, con sus propios saberes, valores; sistemas jurídicos, sociales, económicos, culturales entre otros elementos, los mismos que han sido desarrollados y ejercidos comunitariamente por cientos de años.

La plurinacionalidad propugna la igualdad, unidad, respeto, reciprocidad y solidaridad de todas las nacionalidades y pueblos que conforman el Ecuador. Reconoce el derecho de las nacionalidades a su territorio, autonomía política, administrativa interna, es decir, a determinar su propio proceso de desarrollo económico, social, cultural, científico y tecnológico para garantizar el desarrollo de su identidad cultural y política y por ende, el desarrollo integral del Estado plurinacional; mientras que la Interculturalidad posibilita el diálogo, la interrelación y el encuentro creativo y equitativo entre los diversos saberes, prácticas, valores y principios.

El proyecto de ley no vulnera los derechos colectivos de pueblos y nacionalidades.

**Posible impacto de la norma en los derechos y garantías constitucionales y en favor de otros grupos de atención prioritaria:** El Artículo 35 de la Constitución determina que las personas adultas mayores, niñas, niños y adolescentes, mujeres embarazadas, personas con discapacidad, personas privadas de libertad y quienes adolezcan de enfermedades catastróficas o de alta complejidad, recibirán atención prioritaria y especializada en los ámbitos público y privado.

La misma atención prioritaria recibirán las personas en situación de riesgo, las víctimas de violencia doméstica y sexual, maltrato infantil, desastres naturales o antropogénicos. El Estado prestará especial protección a las personas, en condición de doble vulnerabilidad.

En ese sentido, conforme el objeto normativo del Proyecto de Ley y las disposiciones configuradas, no existe un impacto negativo directo sobre las garantías y derechos de las personas y grupos de atención prioritaria.

#### **4.3 Estimación del costo o identificación de los ámbitos de impacto económico que podría tener la implementación de la norma**

En relación con los informes técnicos no vinculantes de proyectos de ley, el número 1 del Artículo 30 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, dispone que “(...) el Informe se referirá al cumplimiento de los requisitos establecidos en los artículos 136 de la Constitución, en concordancia con los artículos 135 y 301; y, 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa y analizará: (...) Estimación del costo o identificación de los ámbitos de impacto económico que podría tener la implementación de la norma.”. Por su parte, los artículos 135 y 301 de la Constitución de la República (CRE), hacen referencia a la Política Fiscal de competencia exclusiva del Ejecutivo.

En este sentido, dichos artículos -respectivamente-, disponen que “(...) Solo la Presidenta o Presidente de la República podrá presentar proyectos de ley que creen, modifiquen o supriman impuestos, aumenten el gasto público o modifiquen la división político-administrativa del país.”, y “Solo por iniciativa de la Función Ejecutiva y mediante ley sancionada por la Asamblea Nacional, se podrá establecer, modificar, exonerar o extinguir impuestos. Solo por acto normativo de órgano competente se podrán establecer, modificar, exonerar y extinguir tasas y contribuciones. Las tasas y contribuciones especiales se crearán y regularán de acuerdo con la ley.”

Los artículos 301 y 303 señalan como facultad exclusiva del Ejecutivo y por su iniciativa, el establecimiento modificación, exoneración o extinción de impuestos, o tasas y contribuciones (por acto normativo de órgano competente) y la formulación de las políticas monetaria, crediticia, cambiaria y financiera, instrumentada por el Banco Central y la banca pública.

Es en virtud de estos deberes encomendados al Presidente de la República es que el constituyente ha determinado que sea solo él, quien tenga potestad de presentar proyectos de ley tendientes a aumentar el gasto público, pues una injerencia extraña en el Presupuesto General del Estado podría hacer que los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo se vean incumplidos con la correspondiente responsabilidad.

De conformidad con los artículos 135 y 301 de la Constitución de la República, en el Proyecto de Ley:

- No se identifica modificación o supresión de impuestos, tasas y/o contribuciones.
- No se identifica incremento del gasto público.

- No se determina modificación en las tasas de interés.

#### **4.4 Vinculación de la norma propuesta con el Plan Nacional de Desarrollo y los Objetivos de Desarrollo Sostenible**

La Asamblea Nacional busca contribuir a la mejora integral de las condiciones de vida en el país a través de la implementación de una agenda de legislación de calidad que permita el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible mediante la incorporación de leyes que busquen erradicación de la pobreza, la prosperidad humana y el cuidado del planeta; así como el cumplimiento de los Objetivos del Plan Nacional de Desarrollo que es el instrumento político que marca la orientación del gobierno, la hoja de ruta técnica que direcciona el accionar del sector público y un instrumento de diálogo; la o el proponente justificará su alineación de la normativa de propuesta de ley a estos objetivos.

Este Proyecto de reforma de Ley podría estar relacionado con los **Objetivos de Desarrollo Sostenible Agenda 2030, con el Objetivo 16:** Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible. Facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces responsables e inclusivas a todo nivel.

Por otro lado, es necesario considerar que dentro del marco jurídico del país, el Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento por medio del cual se concreta la garantía de derechos en un marco de política pública; por tanto, su vinculación y la ejecución de su cumplimiento son importantes frente a los diferentes niveles de gobierno, otras funciones del Estado, e incluso el propio sector privado en su papel de corresponsable de los procesos de desarrollo; para lo cual se establece una planificación diferenciada, acorde con las características sociales, culturales y territoriales de la población.

El Plan Nacional de Desarrollo denominado “Plan de Desarrollo para el Nuevo Ecuador 2024-2025” fue aprobado el 16 de febrero de 2024 por el Consejo Nacional de Planificación, con Resolución No. 003-2024-CNP, y constituye una guía, que desde la política pública permitirá afrontar este momento inédito en la historia del país; recuperando el rol estratégico y articulador de la planificación en el desarrollo nacional y trazando el camino para un Ecuador más seguro, próspero y equitativo.

Al respecto este Proyecto de Ley se podría vincular con los siguientes objetivos: **Objetivo 3** Garantizar la seguridad integral, la paz ciudadana y transformar el sistema de justicia respetando los derechos humanos.

## V. ANÁLISIS Y OBSERVACIONES DE TÉCNICA LEGISLATIVA

Previo a singularizar las observaciones encontradas en el Proyecto de Ley, es necesario traer una breve definición de Técnica Legislativa con el fin de resaltar su importancia:

Técnica Legislativa. - Es el conjunto de preceptos, reglas, procedimientos y prácticas jurídicas y lingüísticas necesarias para una correcta y eficaz producción legislativa, que garantice la seguridad jurídica, la supremacía constitucional y otros principios constitucionales, en todo el proceso legislativo de expedición, codificación, reforma, derogación e interpretación de la ley.

Con lo citado, se recuerda que la Técnica Legislativa es la herramienta que permite no solo aterrizar la intención del legislador/a, sino que ordena acorde con criterios predeterminados la formalidad de la inclusión de disposiciones. Mismos que, a su vez, se vinculan a principios constitucionales que otorgan validez a la norma.

En tal sentido se emiten las siguientes observaciones sobre técnica legislativa:

### 5.2 Lenguaje utilizado en la norma y revisión de lenguaje no discriminatorio:

REQUISITO	NORMATIVA	VERIFICACIÓN DE CUMPLIMIENTO CON LA LEY
Lenguaje utilizado en la norma y revisión de lenguaje no discriminatorio	(Artículo 66, número 4 de la CRE; Artículo 30, letra e de la LOFL; Artículo 8 del Reglamento de Técnica Legislativa)	<b>CUMPLE</b>

5.2 En el Proyecto de Ley propuesto se recomienda revisar que el articulado, cumpla con todos los requisitos establecidos en el Artículo 6 del Reglamento de Técnica Legislativa.

5.3. Se recomienda se revise el Manual de Técnica Legislativa, en la parte dispositiva, **Disposiciones**, Transitoria, y Final, se debe tomar en cuenta, cuando

son únicas, en el caso de este proyecto como ejemplo, conste como **DISPOSICION FINAL ÚNICA**.

## VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El “Proyecto de Ley Orgánica de Consulta Popular” sujeto a análisis, **CUMPLE** con los requisitos formales establecidos en los artículos 134 y 136 de la Constitución de la República y 54, 55 y 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

Es decir:

- Dispone de la iniciativa legislativa;
- Se refiere a una sola materia;
- Está presentado a la Presidencia de la Asamblea Nacional;
- Tiene exposición de motivos, considerandos y articulado; y,
- Contiene la expresión clara de los artículos que con la nueva Ley se derogarían o se reformarían.

Sobre la base de lo expuesto, la Unidad de Técnica Legislativa recomienda al Consejo de Administración Legislativa:

- a) **Considerar**, los criterios establecidos en el presente Informe;
- b) **Calificar**, el “Proyecto de Ley Orgánica de Consulta Popular”; y,
- c) **Designar**, para su trámite a la Comisión Especializada Permanente de Garantías Constitucionales, Derechos Humanos, Derechos Colectivos y la Interculturalidad, encargada de analizar proyectos relacionados con la materia, con base en el Artículo 21, número 12 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa

La Unidad de Técnica Legislativa conforme el Artículo 30 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa elabora los informes técnico-jurídicos, los mismos que no serán vinculantes y se basarán en criterios de neutralidad política, viabilidad, pertinencia y factibilidad económica y jurídica de la iniciativa propuesta, analizados y calificados de forma posterior por el Consejo de Administración Legislativa, en cumplimiento de lo dispuesto en el Artículo 14 de la norma citada.

Finalmente, en cumplimiento de la Resolución del Consejo de Administración Legislativa, adoptada en Sesión de 19 de septiembre de 2012, se adjunta el Extracto del “Proyecto de Ley Orgánica de Consulta Popular”.

Atentamente,



firmado electrónicamente por:  
GERARDO VLADIMIR  
AGUIRRE VALLEJO

Dr. Gerardo Vladimir Aguirre Vallejo  
**COORDINADOR GENERAL**  
**UNIDAD DE TÉCNICA LEGISLATIVA**

Elaborado por:	Henry Borja
Revisión de composición formal del documento	Inés Tonato

**ANEXO 1  
EXTRACTO DEL PROYECTO**

<b>NOMBRE DEL PROYECTO</b>	“Proyecto de Ley Orgánica de Consulta Popular”
<b>PROPONENTE</b>	Asambleísta Sánchez Urgirles Sofia y otros
<b>FECHA DE PRESENTACIÓN</b>	20 de abril del 2023
<b>MATERIA</b>	Derechos Colectivos y de Participación
<b>OBJETIVO DEL PROYECTO</b>	Con el proyecto de Ley, los Proponentes plantea garantizar los derechos colectivos, que se reconocen a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, el derecho a la consulta previa sobre planes y programas de prospección, explotación y comercialización de recursos naturales no renovables, que se encuentran en sus tierras y que pueda afectarles ambiental o culturalmente.
<b>SÍNTESIS GENERAL DEL PROYECTO</b>	<p><b>Contiene:</b> Exposición de Motivos, ochenta y un considerandos, veintiocho artículos, una Disposición Transitoria y una Disposición Final.</p> <p>Conforme al articulado propuesto, pretende en la consulta tener una herramienta que efectiviza la participación, de las comunidades, comunas. pueblos, y de manera general para todas las personas, pues contribuiría para la toma de decisiones administrativas y judiciales, en contra de las actividades que afecten los derechos humanos y los de la naturaleza, pues una de las mayores limitaciones es la falta de una normativa que regule los procesos de consulta, y que a causa de estos existan graves conflictos socioambientales, y se vulnere su derecho de ser consultados.</p>
<b>CONCLUSIONES</b>	<p>El “Proyecto de Ley Orgánica de Consulta Popular”, sujeto a análisis, CUMPLE con los requisitos formales establecidos en los artículos 134 y 136 de la Constitución de la República, artículos 54, 55 y 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.</p> <p>Es decir:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Dispone de la iniciativa legislativa;</li> <li>• Se refiere a una sola materia;</li> <li>• Está presentado al Presidente de la Asamblea Nacional;</li> <li>• Tiene exposición de motivos, considerandos y articulado; y,</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"><li>• Contiene la expresión clara de los artículos que de la nueva Ley.</li></ul>
<b>RECOMENDACIONES</b>	<p>a) Considerar, los criterios y análisis establecidos en el presente Informe;</p> <p>b) Calificar el “Proyecto de Ley Orgánica de Consulta Popular”; y,</p> <p>c) Designar para su trámite, a la Comisión Especializada Permanente de Garantías Constitucionales, Derechos Humanos, Derechos Colectivos y la Interculturalidad, encargada de analizar proyectos relacionados con la materia, con base en el Artículo 21, número 12 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.</p>

Elaborado por: HABG