



PRODUCCIÓN - SIE-PROD-24-03 -

FUENTE: Tercer Suplemento del Registro Oficial. No. 519

FECHA: 15 de marzo de 2024

ASUNTO: Expídese el Manual para la operativización de la consulta previa libre e informada, contenida en el número 7 del artículo 57 de la Constitución de la República del Ecuador para la expedición de medidas administrativas en concesiones mineras.

Acuerdo No. MEM-MEM-2024-0002-AM, emitido por el Ministerio de Energía y Minas: Siempre atentos a las necesidades de nuestros suscriptores y considerando la importancia que tiene la norma en referencia, remitimos a usted su texto completo:

"Considerando:

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

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

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

Que el artículo 11 numeral 4 de la Constitución de la República establece que ninguna norma jurídica podrá restringir el contenido de los derechos ni de las garantías constitucionales;

Que el artículo 57 numeral 7 de la Constitución de la República reconoce a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades del Ecuador, el derecho colectivo a 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. En el mismo artículo, se prevé su participación en los beneficios que esos proyectos reporten y su derecho a recibir indemnizaciones por los perjuicios sociales, culturales y ambientales que les causen. Del

mismo modo, se dispone que la consulta deberá ser realizada por autoridades competentes de manera obligatoria y oportuna y que, en el caso de no obtener el consentimiento de la comunidad consultada, se procederá conforme a la Constitución y la ley;

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

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

Que el artículo 313 de la Constitución de la República dispone que el Estado se reserva el derecho de administrar, regular, controlar y gestionar los sectores estratégicos, de conformidad con los principios de sostenibilidad ambiental, precaución, prevención y eficiencia. Además, se prevé que, los sectores estratégicos, de decisión y control exclusivo del Estado, son aquellos que por su trascendencia y magnitud tienen decisiva influencia económica, social, política o ambiental, y deberán orientarse al pleno desarrollo de los derechos y al interés social. Al mismo tiempo, se considera como sectores estratégicos a la energía en todas sus formas, a las telecomunicaciones, a los recursos naturales no renovables, al transporte y a la refinación de hidrocarburos, a la biodiversidad, al patrimonio genético, al espectro radioeléctrico, al agua, y a los demás que determine la ley;

Que el artículo 317 de la Constitución de la República establece que los recursos naturales no renovables pertenecen al patrimonio inalienable e imprescriptible del Estado. Así también, se prevé que el Estado en su gestión priorizará la responsabilidad intergeneracional, la conservación de la naturaleza, el cobro de regalías u otras contribuciones no tributarias y de participaciones empresariales, así como, minimizará los impactos negativos de carácter ambiental, cultural, social y económico;

Que el artículo 15 del Convenio 169 sobre los Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, adoptado por la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, regula los derechos de los pueblos interesados a los recursos naturales existentes en sus tierras, a participar en la utilización, administración y conservación de dichos recursos y a ser consultados. Del mismo modo, se dispone que los pueblos interesados deberán participar - siempre que sea posible - en los beneficios que reporten los programas de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras y percibir una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de tales actividades;

Que el artículo 32 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas dispone que los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe

con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas, antes de aprobar cualquier proyecto que afecte a sus tierras o territorios y otros recursos, particularmente en relación con el desarrollo, la utilización o la explotación de recursos minerales, hídricos o de otro tipo;

Que el artículo 81 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana establece 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 reportarán; 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;

Que el artículo 83 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana indica que si de los referidos procesos de consulta deriva una oposición mayoritaria de la comunidad respectiva, la decisión de ejecutar o no el proyecto será adoptada por resolución debidamente argumentada y motivada de la instancia administrativa superior correspondiente; la cual, en el caso de decidir la ejecución, deberá establecer parámetros que minimicen el impacto sobre las comunidades y los ecosistemas; además, deberá prever métodos de mitigación, compensación y reparación de los daños, así como, de ser posible, integrar laboralmente a los miembros de la comunidad en los proyectos respectivos, en condiciones que garanticen la dignidad humana;

Que el artículo 28 de la Ley de Minería dispone que “[t]oda persona natural o jurídica, nacional o extranjera, pública, mixta o privada, comunitarias, asociativas, familiares y de auto gestión, excepto las que prohíbe la Constitución de la República y esta ley, tienen la facultad de prospectar libremente, con el objeto de buscar sustancias minerales, salvo en áreas protegidas y las comprendidas dentro de los límites de concesiones mineras, en zonas urbanas, centros poblados, zonas arqueológicas, bienes declarados de utilidad pública y en las Áreas Mineras Especiales. Cuando sea del caso, deberán obtenerse los actos administrativos favorables previos referidos en el artículo 26 de esta ley”;

Que mediante sentencia No. 001-10-SIN-CC de 18 de marzo de 2010, la Corte Constitucional determinó que el Estado, a través del Ministerio del ramo o de cualquier otra autoridad gubernamental, deberá implementar los procesos de consulta previa, libre e informada establecidos en el artículo 57, numeral 7 de la Constitución de la República. En el mismo fallo, se fijó los parámetros mínimos de consulta, así como se estableció que serán de

obligatorio cumplimiento, hasta que la Asamblea Nacional dicte la ley que regule el derecho de consulta previa libre e informada;

Que mediante sentencia No. 273-19-JP/22 de 27 de enero de 2022, la Corte Constitucional estableció que la consulta previa debe contar con los siguientes parámetros: 1. Características: previa, libre e informada, obligatoria y oportuna. 2. Temporalidad: dentro de un plazo razonable. 3. Aspecto a consultar: 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; 4. Sujetos obligados: las autoridades competentes. 5. Se debe garantizar además que puedan participar en los beneficios que esos proyectos reporten y recibir indemnizaciones por los perjuicios sociales, culturales y ambientales que les causen. 6. Efectos: si no se obtuviese el consentimiento de la comunidad consultada, se procederá conforme a la Constitución y la ley;

Que la Corte Constitucional, mediante sentencia No. 38-13-IS/19 de 13 de diciembre de 2019, dispuso: “ la Asamblea Nacional del Ecuador dentro del plazo máximo de un año, expida las leyes orgánicas correspondientes que regulen el derecho a la consulta previa y prelegislativa”;

Que la Corte Constitucional, mediante sentencia No. 1325-15-EP/22 de 14 de septiembre de 2022, dispuso al Estado la realización del mecanismo de consulta previa, libre e informada por parte del Estado ecuatoriano como una forma de reparación;

Que el párrafo 198 de la sentencia No. 51-23-IN/23 dictada por la Corte Constitucional con fecha 9 de noviembre de 2023, establece que las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas “deberán ser consultados por medio de una consulta previa, a la luz del artículo 57 numeral 7 de la CRE y de los estándares desarrollados por la jurisprudencia de esta Corte en la materia;

Que mediante Decreto Ejecutivo Nro. 16 del 23 de noviembre de 2023 el Presidente Constitucional de la República del Ecuador nombró a Andrea Stefanía Arrobo Peña Ministra de Energía y Minas;

Que mediante memorando Nro. MEM-VM-2024-0096-ME del 20 de febrero de 2024, el viceministro de Minas comunicó a la señora Ministra de Energía y Minas la necesidad de expedir un instrumento en el que se recoja la línea jurisprudencial de la Corte Constitucional respecto de la consulta previa, libre e informada con el fin de operativizarla;

Que con oficio Nro. MEM-VM-2024-0054-OF del 21 de febrero del 2024 el Viceministerio de Minas convocó a la sociedad civil a la socialización del instrumento con el fin de recoger sus observaciones y/o comentarios la cual se desarrolló el 22 de febrero de 2024;

Que con memorando Nro. MEM-VM-2024-0096-ME del 20 de febrero de 2024, el Viceministerio de Minas remitió el proyecto de manual al despacho Ministerial;

Que mediante sumilla inserta en el memorando Nro. MEM-VM-2024-0096-ME de 20 de febrero de 2024, se indicó: “(...) *se autoriza lo mencionado. Favor continuar con el trámite correspondiente en el marco del cumplimiento de la normativa legal vigente y las competencias de esta cartera de Estado*”;

Que con memorando Nro. MEM-VM-2024-0107-ME de 28 de febrero de 2024, el Viceministro de Minas (S) solicitó a la Coordinación General Jurídica la emisión de criterio jurídico sobre la expedición del MANUAL PARA LA OPERATIVIZACIÓN DE LA CONSULTA PREVIA LIBRE E INFORMADA, CONTENIDA EN EL NÚMERO 7 DEL ARTÍCULO 57 DE LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR PARA LA EXPEDICIÓN DE MEDIDAS ADMINISTRATIVAS EN CONCESIONES MINERAS;

Que el Coordinador General Jurídico mediante memorando Nro. MEM-COGEJ-2024-0144-ME de 01 de marzo de 2024, puso en conocimiento de la señora Ministra de Energía y Minas, el contenido del informe jurídico favorable elaborado y suscrito por el Director Jurídico de Minería; y,

Que los órganos de la Función Ejecutiva no pueden alegar inexistencia de norma jurídica para inobservar o desconocer el ejercicio de un derecho humano, y ante la inexistencia del procedimiento de consulta previa, libre e informada, es necesario que el Ministerio del Ramo en garantía de los derechos de comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, expide el siguiente:

**MANUAL PARA LA OPERATIVIZACIÓN DE LA CONSULTA PREVIA LIBRE
E INFORMADA, CONTENIDA EN EL NÚMERO 7 DEL ARTÍCULO 57 DE LA
CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR PARA LA
EXPEDICIÓN DE MEDIDAS ADMINISTRATIVAS EN CONCESIONES
MINERAS**

**Capítulo I
ÁMBITO DE APLICACIÓN Y DISPOSICIONES GENERALES**

Art. 1: Objeto y ámbito de aplicación.- El presente manual tiene por objeto recoger los estándares constitucionales para la operativización de la consulta previa, libre e informada en aplicación de estos que han sido establecidos por la Corte Constitucional y los tratados internacionales. Su ámbito de aplicación es obligatorio previo a la emisión de medidas administrativas[1] sobre planes y programas de prospección, exploración, explotación y comercialización de recursos minerales[2] de las concesiones mineras que se encuentren en tierras de comunas, comunidades y nacionalidades indígenas que puedan afectarles ambiental o culturalmente.[3]

Art. 2: Finalidad.- La finalidad del presente manual es la de operativizar y garantizar el derecho colectivo a la consulta previa, libre e informada de las comunas, comunidades, pueblos afroecuatorianos, pueblos montubios y nacionalidades indígenas en los términos establecidos en la Constitución, el Derecho Internacional Público y la jurisprudencia de la Corte Constitucional del Ecuador.

Art. 3: Sujetos consultados.- En ejercicio del derecho colectivo[4] a la consulta previa, libre e informada, serán sujetos de dicha consulta, las comunidades, comunas y nacionalidades indígenas[5], que puedan verse afectados ambiental o culturalmente, por la expedición de medidas administrativas[6] sobre planes y programas de prospección, exploración, explotación y comercialización de recursos minerales que se encuentren en sus tierras comunales o territorios ancestrales[7].

El ejercicio de la consulta previa, libre e informada no está condicionado a la tenencia de título de propiedad, su inscripción, ni al reconocimiento de la personalidad jurídica de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas.[8]

Art. 4: Etapas de la concesión minera.- De conformidad con lo establecido en los artículos 36, 37 y 39 de la Ley de Minería, la concesión minera tiene dos etapas:

1. Exploración: Que comprende actividades de prospección, exploración inicial, exploración avanzada y evaluación económica integral del yacimiento.
2. Explotación: Que comprende preparación y desarrollo del yacimiento, extracción, transporte, beneficio, fundición, refinación, comercialización y cierre de mina.

La consulta previa libre e informada será realizada de manera obligatoria y previo a la medida administrativa que se emita para cada etapa. En el caso de la pequeña minería, por su naturaleza y de conformidad con lo establecido en la normativa se puede realizar las dos etapas de manera simultánea.

Art. 5: Sujeto consultante.- El Ministerio Sectorial será la institución competente para la realización de la consulta previa, libre e informada a los sujetos consultados, por medidas administrativas relacionadas con planes y programas de prospección, exploración, explotación y comercialización de recursos minerales, que se encuentren en sus tierras y territorios ancestrales.

La autoridad encargada de realizar la consulta previa, libre e informada podrá apoyarse en terceros para las funciones logísticas del proceso. En tal sentido, podrá contratar proveedores técnicos calificados para diversos fines como, por ejemplo, pero sin limitarse a ellos: servicios de transporte, alimentación y comunicación.

Art. 6: Principios.- La consulta previa, libre e informada derá regirse por los siguientes principios:

1. **Obligatoriedad y oportunidad[9]:** La consulta previa, libre e informada será realizada a las concesiones sobres sus planes y programas de prospección, exploración, explotación y

comercialización de recursos minerales que se encuentren en tierras de los sujetos consultados, que puedan afectarles ambiental o culturalmente.

Los sujetos consultados serán informados de manera oportuna acerca de la realización de procesos de consulta previa, libre e informada, a fin de permitir su organización interna y autónoma mediante procedimientos propios, con sus respectivas autoridades e instituciones comunitarias.

1. **Flexibilidad[10]:** El sujeto consultante deberá actuar con suficiente flexibilidad para revisar la medida administrativa sobre el plan o programa consultado, procurando el establecimiento de acuerdos a través del diálogo intercultural genuino, el cual deberá ser respetuoso, horizontal y dinámico, considerando los elementos culturales de los sujetos consultados. Se aplicará el deber de acomodo en la medida en la que sea necesario para el efectivo cumplimiento de la consulta previa, libre e informada.

1. **Buena fe[11]:** La consulta previa, libre e informada estará orientada a garantizar la participación de los sujetos consultados en un marco de diálogo, participación transparente, plena y equitativa, que habilite la confianza mutua entre el Estado y los sujetos consultados.

Los acuerdos o compromisos alcanzados mediante el proceso de consulta previa, libre e informada deberán ejecutarse de buena fe por parte de los sujetos.

1. **Interculturalidad y plurinacionalidad[12]:** La consulta previa, libre e informada se desarrollará a través de mecanismos culturalmente adecuados y respetuosos de las formas de organización propias de los sujetos consultados.

1. **Sistematicidad y formalidad[13]:** La consulta previa, libre e informada se desarrollara! a través de procesos sistemáticos, que impliquen un genuino diálogo con los representantes legítimos de los sujetos consultados, más o menos formalizados, previamente conocidos y replicables en casos análogos.

1. **Publicidad e información[14]:** La consulta previa, libre e informada tendrá carácter público e informado; garantizara! a los participantes, el acceso constante, oportuno, libre, completo y gratuito de la información sobre la medida administrativa a expedirse por el sujeto consultante para comprender sus beneficios, riesgos y eventuales impactos. La información provista por el sujeto consultante deberá ser simple y entendible para facilitar la comprensión de los aspectos técnicos complejos que comprenda la actividad a ser consultada. Se

favorecerá la máxima publicidad.

1. **Plazo razonable[15]:** La consulta previa, libre e informada se realizará durante un tiempo que razonablemente permita a los sujetos consultados tener el tiempo suficiente para la recopilación de información y el debate interno de los temas a ser consultados.

1. **Información amplia y necesaria[16]:** El sujeto consultante proveerá a los sujetos consultados a través de medios idóneos la información amplia y necesaria para conocer el alcance de las medidas a ser adoptadas. Esta transmisión de información será realizada a través de las lenguas ancestrales o idiomas tradicionales de uso oficial para los sujetos consultados.

Art. 7: Costos.- Los costos de organización y ejecución de la consulta previa, libre e informada, así como los honorarios de peritos intérpretes y traductores de lenguas ancestrales o idiomas tradicionales, serán cubiertos por el sujeto consultante mediante los mecanismos legales pertinentes pudiendo sujetarse a lo establecido en el Art. 4 del presente manual.

Art. 8: Fases de la consulta previa, libre e informada.- La consulta previa, libre e informada se desarrollará en las siguientes fases[17]:

- a. Fase de preparación;
- b. Fase de convocatoria pública e inscripción;
- c. Fase de registro, información y ejecución de la consulta; y,
- d. Fase de análisis de resultados y cierre de la consulta.

Capítulo II DE LA FASE DE PREPARACIÓN

Art. 9: Identificación de la comuna, comunidad, pueblo o nacionalidad.- Una vez determinadas las tierras y territorios en el cual se ejecutará la consulta previa, libre e informada, se procederá a identificar si existen comunas, comunidades y nacionalidades indígenas a ser consultados. Para ello, el sujeto consultante solicitará la información al Ministerio de Agricultura y Ganadería o quien haga sus veces sin perjuicio de que pueda requerirse el apoyo técnico de otras instituciones públicas, según sea el caso. Incluso, el sujeto consultante podrá realizar una visita previa para contrastar la información y de ser el caso ampliarla.

El sujeto consultante deberá solicitar el acompañamiento de la Defensoría del Pueblo.[18]

Art. 10: Cronograma de consulta.- Una vez identificados los sujetos consultados mediante acto administrativo[19], el sujeto consultante establecerá el cronograma de la consulta previa, libre e informada con identificación de:

1. La medida administrativa sobre el programa de prospección, exploración, explotación o comercialización a ser consultado;
2. El procedimiento de consulta; y,
3. Las fases de la consulta.

Capítulo III DE LA FASE DE CONVOCATORIA PÚBLICA E INSCRIPCIÓN

Art. 11: Convocatoria pública.- El sujeto consultante informará, a través de su página institucional, medios de comunicación social, medios comunitarios o redes sociales, el inicio del procedimiento de consulta previa, libre e informada en atención a las prácticas culturales de los sujetos consultados, sus formas de vida, usos y tradiciones. Al mismo tiempo, los convocará a participar en la misma e inscribirse en este procedimiento.

La medida administrativa a ser consultada se publicitará en los idiomas o lenguas ancestrales o idiomas tradicionales de los sujetos consultados.[20]

Art. 12: De los centros de información e inscripción.- El sujeto consultante abrirá uno o más centros de información para la consulta previa, libre e informada de acuerdo con lo establecido en la fase preparatoria.[21]

Capítulo IV DE LA FASE DE REGISTRO, INFORMACIÓN Y EJECUCIÓN DE LA CONSULTA

Art. 13: Registro.- Los centros de información e inscripción facilitarán el proceso de registro para la transmisión de información y para que se lleve a cabo el proceso de inscripción.

Los sujetos consultados registrados para participar en la consulta recibirán la información referente a la medida administrativa a ser consultada, así como el cronograma y los estándares que rigen la consulta previa, libre e informada.

Si alguna comuna, comunidad, pueblo o nacionalidad indígena no hubiese sido identificado como sujeto a ser consultado, podrá comparecer durante las fases de preparación o de convocatoria pública e inscripción ante el órgano o entidad consultante requiriendo su participación en la consulta previa, libre e informada.

La solicitud de participación deberá contener las razones fundamentadas por la que dicha

comuna, comunidad o nacionalidad indígena considera que debe ser consultado. El sujeto consultante determinará motivadamente la calificación como sujeto consultado.

Art. 14: Deber de información.- Los centros de información e inscripción serán los responsables de garantizar el acceso a la información amplia, oportuna y adecuada para dar a conocer al sujeto consultado, el alcance de las medidas administrativas sobre planes y programas de prospección, exploración, explotación y comercialización de recursos minerales a través de métodos que faciliten el diálogo[22].

Art. 15: Realización de la consulta.- Una vez que los sujetos consultados reciban la información por parte del sujeto consultante[23], los sujetos consultados realizarán la discusión interna en los distintos niveles de organización, en base a sus usos, costumbres, tradiciones y procedimientos internos de deliberación y toma de decisiones, sin que instancia alguna ajena a los sujetos consultados intervengan en el proceso interno. No obstante, los sujetos de consulta podrán recabar opiniones técnicas y especializadas, si así lo estiman conveniente, para su proceso de deliberación y de toma de decisiones.

Capítulo V

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

Art. 16: Recopilación adecuada y diferenciada de resultados.- Una vez receptados los resultados, el sujeto consultante deberá recopilar y sistematizar los resultados de la consulta previa, libre e informada, a fin de conocer sus preocupaciones, demandas y propuestas[24] específicas de los sujetos consultados. Para la recopilación y sistematización de los resultados, el sujeto consultante no podrá exceder el término de 20 días.[25] En el caso de que, debido a dificultades de acceso por condiciones geográficas o culturales, el sujeto consultante y/o consultado consideren que se requerirá de un tiempo mayor, éste se podrá ampliar por una única ocasión a un tiempo adicional que garantice las condiciones y el ejercicio de dicha consulta.

Art. 17: Instalación mesa de diálogo.- Una vez culminada la recopilación de los resultados, se instalará una mesa de diálogo con la participación de los representantes de cada sujeto consultado y con los delegados del sujeto consultante.[26]

Esta mesa de diálogo tendrá la finalidad de discutir públicamente los resultados de la consulta y de los criterios u opiniones de los sujetos consultados respecto de la medida administrativa a expedirse, así como fundamentar los correspondientes consensos y disensos que pudieren existir.

En las mesas de diálogo los distintos miembros de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, tendrán derecho a expresarse en sus lenguas ancestrales o idiomas tradicionales. Para el efecto, el sujeto consultante proveerá de peritos intérpretes y traductores que sean necesarios para garantizar la comprensión y participación de todos los involucrados.

El sujeto consultante podrá contar con el apoyo de mediadores y asesores que puedan facilitar el diálogo entre los sujetos de la consulta.

Art. 18: Informe final de resultados.- Concluida la mesa de diálogo, el sujeto consultante

elaborará el informe final de la consulta previa, libre e informada, en el que constarán los consensos y disensos producidos en la mesa de diálogo. Los resultados de la consulta previa, libre e informada tendrán el carácter no vinculante.

En los casos en que el Estado opte por la ejecución de un proyecto aún cuando no exista el consentimiento de los sujetos consultados, deberá: (i) motivar expresamente las razones por las que no ha sido posible adecuar el proyecto o modificarlo de acuerdo a las preocupaciones, demandas y propuestas expresadas por el sujeto consultado, respondiendo así a su negativa; (ii) establecer expresamente las razones objetivas, criterios razonables y proporcionales que justifiquen la continuidad del proyecto pese a la oposición mayoritaria del sujeto consultado; y, (iii) las medidas concretas que minimicen el posible impacto y maximicen los beneficios para el sujeto consultado.[27]

Art. 19: Expedición de la medida administrativa, beneficios y compensaciones acordadas.- De los resultados de la consulta previa, libre e informada se definirá un cronograma de los compromisos y beneficios acordados con el sujeto consultado, incluyendo la posibilidad de adaptar o modificar el diseño inicial de un proyecto.

Cuando por la ejecución del plan o proyecto pudieren producirse afectaciones culturales y ambientales al sujeto consultado, el sujeto consultante dispondrá las medidas compensatorias pertinentes.

Art. 20: Imposibilidad de participación o de pronunciamiento.- La falta de asistencia y/o participación a la consulta previa de los sujetos consultados o la ejecución de acciones deliberadas que busquen, entre otros, impedir, suspender, accidentar o demorar la realización de la consulta previa, libre e informada, no viciará la consulta ni será interpretado como oposición motivada.

Art. 21: Canales de comunicación y participación efectiva.- Una vez realizado el proceso de consulta previa, libre e informada, el sujeto consultante mantendrá canales de comunicación y participación efectiva con los sujetos consultados durante todo el proceso de ejecución del plan o proyecto, a fin de que estos siempre puedan ser escuchados y sus derechos sean respetados.

Art. 22: Irretroactividad del manual.- En aplicación del principio de irretroactividad dispuesto en el artículo 82 de la Constitución de la República, el cual establece la garantía constitucional a la seguridad jurídica, recogida en varias decisiones y dictámenes constitucionales, el presente manual no será aplicable a medidas administrativas otorgadas con anterioridad a la fecha de su expedición[28], y por lo tanto no podrán afectar a derechos adquiridos y situaciones jurídicas consolidadas.[29]

DISPOSICIONES GENERALES

Primera.- En el caso de que por mandato judicial se ordene la ejecución de la consulta previa, libre e informada en un área o zona geográfica determinada el sujeto consultante dará estricto cumplimiento a lo dispuesto en ella. Para el efecto, podrá acogerse a los lineamientos establecidos en el presente manual.

Segunda.- Encárguese al Viceministro/a de Minas la facultad de que, a través de acto administrativo, designe el o los órganos del Ministerio de Energía y Minas responsables de ejecutar el rol de sujeto consultante dispuesto en el presente manual. De igual manera, deberá establecer los mecanismos de control, seguimiento y evaluación del cumplimiento del presente Acuerdo Ministerial.

Tercera.- Forma parte integrante del presente manual el Anexo A del presente Acuerdo Ministerial.

Cuarta.- De la ejecución del presente Acuerdo Ministerial encárguese a los órganos del Ministerio de Energía y Minas intervinientes en el proceso.

Quinta.- Encárguese a la Secretaría General del Ministerio de Energía y Minas, los trámites para la formalización y publicación en el Registro Oficial del presente Acuerdo Ministerial.

Sexta.- Encárguese a la Dirección de Comunicación Social del Ministerio de Energía y Minas, la difusión y publicación del presente Acuerdo Ministerial en el portal web del Ministerio de Energía y Minas.

Séptima.- El presente Acuerdo Ministerial entrará en vigencia a partir de su suscripción sin perjuicio de su publicación en el Registro Oficial.

[1] Sentencia 22-18-IN/21 párr. 118: “[...] Este derecho está reconocido por instrumentos internacionales, que establecen la obligación del Estado de consultar a los pueblos indígenas sobre medidas legislativas o administrativas que los puede afectar directamente”.

[2] Sentencia 273-19-JP/22 párr. 24: “La finalidad de esta es obtener el consentimiento o arribar a un acuerdo [...] sobre los distintos planes o proyectos en sus territorios y recursos naturales que potencialmente repercutan en sus derechos e intereses”.

[3] Sentencia 1149-19-JP/21 párr. 267: “[...] La primera consulta, contenida en el numeral 7 del referido artículo, es la consulta previa, libre e informada sobre planes y programas de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables “que se encuentren en las tierras de dichas comunidades y que puedan afectarles ambiental, social y culturalmente”; Sentencia 273-19-JP/22 párr. 89: “[...] La consulta previa constituye un mecanismo democrático de diálogo intercultural para la adopción de decisiones que afectan a todos los miembros de la comunidad, en el cual se procura que el Estado interactúe con los diversos actores colectivos que podrían resultar afectados, directa o indirectamente, como consecuencia de la implementación de proyectos, obras y actividades”; y Sentencia 273-19-JP/22 párr. 114: “[...] esta Corte evidencia que las actividades mineras que se desarrollan en

el territorio de la comunidad Cofán de Sinangoe y sus alrededores repercuten de manera directa en sus usos y costumbres, lo que deriva en afectaciones para la preservación de su derecho a la identidad cultural, autodeterminación, ambiente sano, salud, así como posibles afectaciones a los derechos de la naturaleza [...].”

[4] **Constitución de la República del Ecuador, Art. 57:** “Se reconoce y garantizará a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, de conformidad con la Constitución y con los pactos, convenios, declaraciones y demás instrumentos internacionales de derechos humanos, los siguientes derechos colectivos [...]”.

[5] **Sentencia No. 22-18-IN/21** párr. 131: “En cuanto al titular, la consulta previa tiene como titular a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas [...]”.

[6] **Convenio 169 OIT: “Art. 6.-1.** Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán: a) Consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente”.

[7] **Sentencia 001-10-SIN/CC**, pág. 39: “Esta Corte determina que el proceso de información, consulta y recepción de opiniones [...] deberá cumplir, al menos, con tres requisitos fundamentales: 1) Organizará e implementará la consulta prelegislativa, dirigida de **manera exclusiva a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades**, antes de la adopción de una medida legislativa que pueda afectar cualquiera de sus derechos colectivos, sin perjuicio de que se consulte a otros sectores de la población”; y **Sentencia No. 273-19-JP/22** párr. 89: “Del mismo modo, la consulta previa constituye un mecanismo democrático de diálogo intercultural para la adopción de decisiones que afectan a todos los miembros de la comunidad, en el cual se procura que el Estado interactúe con los diversos actores colectivos que podrían resultar afectados, directa o indirectamente, como consecuencia de la implementación de proyectos, obras o actividades.

[8] **Sentencia 20-12-IN/20** párr. 75: “El ejercicio de este derecho no puede estar condicionado a la tenencia de un título de propiedad o su inscripción”; **Sentencia 273-19-JP/22** párr. 275: “Para que una comunidad [...] sea sujeto de consulta [...] no se requiere que la misma posea un título de propiedad, ni el reconocimiento estatal mediante alguna inscripción. Únicamente se requiere que la decisión o autorización estatal, tal y como señala la Constitución, “pueda afectar el ambiente” de dicha comunidad”; y **Sentencia 3-15-IA/20** párr. 78: “La Corte considera indispensable resaltar que los derechos colectivos de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas no provienen ni dependen del reconocimiento de personalidad jurídica por parte del Estado. El reconocimiento de la personalidad jurídica no constituye un prerrequisito para el ejercicio o tutela de los derechos, por el contrario, constituye una obligación del Estado ecuatoriano para garantizar adecuadamente la protección de los derechos colectivos de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas. En esta línea, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha afirmado que negar la capacidad de los pueblos indígenas de reclamar sus derechos colectivos con base en la falta de personalidad jurídica de la comunidad, implica una vulneración al derecho a la personalidad jurídica contenido en el artículo 3 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos”.

[9] **Sentencia No. 273-19-JP/22, párr. 85:** “[...] la consulta previa, por mandato constitucional, debe contar con los siguientes parámetros: 1. Características: “Previa, libre e informada”, “**obligatoria y oportuna**”. 2. Temporalidad: “Dentro de un plazo razonable”. 3. Aspecto a consultar: “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”; 4. Sujetos obligados: Las “autoridades competentes”. 5. Se debe garantizar además que puedan “Participar en los beneficios que esos proyectos reporten y recibir indemnizaciones por los perjuicios sociales, culturales y ambientales que les causen”. 6. Efectos: “Si no se obtuviese el consentimiento de la comunidad consultada, se procederá conforme a la Constitución y la ley”.

[10] **Sentencia 273-19-JP/22** párr. 95: “Asil, en la consulta previa los Estados tienen un “deber de acomodo” que exige que tengan la **flexibilidad** suficiente para poder modificar el diseño inicial del proyecto consultado o incluso cancelarlo sobre la base de los resultados de la consulta a través de un diálogo intercultural genuino”.

[11] **Sentencia No. 1149-19-JP/21** párr. 308: “[...] otros tipos de consulta es que deben estar orientadas a llegar a acuerdos con la comunidad, en un marco de diálogo, participación transparente, plena y equitativa, que habilite la confianza mutua entre el Estado y el sujeto consultado”; y **Acuerdo de Escazú** art 3 (d) “Cada parte se guiará por los siguientes principios en la implementación del presente Acuerdo: d. Principio de buena fe”.

[12] **Sentencia 273-19-JP/22** párr. 100: “la consulta previa debe atender a los principios de **interculturalidad y plurinacionalidad**, procurando realizarla a través de mecanismos culturalmente adecuados y respetuosos de las formas de organización propias de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades. De esta manera, el diálogo debe ser respetuoso, horizontal y dinámico y la información debe ser “transmitida a través de intérpretes autorizados o en un idioma que permita a los miembros de los pueblos y comunidades involucrados, comprenderla de forma plena” para así poder otorgar un consentimiento realmente libre e informado”; y **Sentencia 001-10-SIN/CC** pág. 55: “**El respeto a la estructura social y a los sistemas de Autoridad y Representación de los pueblos consultados**. El procedimiento de consulta debe respetar siempre los procesos internos así como los usos y costumbres para la toma de decisiones de los diferentes pueblos consultados”.

[13] **Sentencia 001-10-SIN/CC** pág. 55: “El carácter **sistemático y formalizado** de la consulta, es decir, que las consultas deben desarrollarse a través de procedimientos más o menos formalizados, previamente conocidos, y replicables en casos análogos”.

[14] **Sentencia No. 273-19-JP/22 de 27 de enero de 2022, párr. 91**: “[...] la información proporcionada a los pueblos indígenas en el marco de una consulta previa debe ser “clara y accesible y, de ser necesario, transmitida a través de intérpretes autorizados o en un idioma que permita a los miembros de los pueblos y comunidades involucrados, comprenderla de forma plena”.

[15] **Sentencia 20-12-IN/20** párr. 157-158 “157. Igualmente, esta Corte resalta la importancia de que las consultas se realicen en cumplimiento de los parámetros señalados en la sentencia No. 001-10-SIN-CC y reiterados en la sentencia No. 38-13-IS/19, estos son: [...] 6. El deber de difusión pública del proceso y la utilización de un tiempo razonable para cada una de las fases del proceso [...]”. **Sentencia No. 273-19-JP/22** de 27 de enero de 2022, párr. 97.

[16] **Sentencia No. 273-19-JP/22 de 27 de enero de 2022, párr. 99.**

[17] **Sentencia 001-10-SIN/CC** pág. 40-41: “Esta Corte establece que la consulta [...] se desarrollará en cuatro fases: fase de preparación; fase de convocatoria pública; fase de registro, información y ejecución; y fase de análisis de resultados y cierre del proceso. En todas estas fases se observará el principio de interculturalidad, y en tal virtud, la consulta se realizará en castellano, pudiendo receptarse pronunciamientos en los idiomas propios de los pueblos y nacionalidades consultados”.

[18] **Sentencia No. 273-19-JP/22** párr. 285: “Asimismo, la Corte considera que la consulta [...] deberá ser efectuada con acompañamiento y vigilancia de la Defensoría del Pueblo, como entidad competente de la protección y tutela de los derechos 175, quien actuará de conformidad con lo establecido en la Resolución No. 21-DPE-DD-2019, de 20 febrero de 2019”.

[19] **Sentencia 001-10-SIN/CC** pág. 41 “1. Fase de preparación de la consulta prelegislativa En esta fase la Asamblea Nacional establecerá: a. Mediante **acto administrativo**, la agenda de consulta con identificación de los temas sustantivos a ser consultados, el procedimiento de consulta, los tiempos de la consulta y el procedimiento de dialogo y toma de decisiones”.

[20] **Sentencia 45-15-IN/22** párr.78 “Por otra parte, en cuanto a que la consulta no fue interculturalmente adecuada, esta Corte observa que conforme a la documentación enviada por la Asamblea Nacional “la publicación de los temas a ser consultados se realizó también en los idiomas de relación intercultural”.

[21] **Sentencia 001-10-SIN/CC** pág. 41 “b. Abrirá una oficina central de información y recepción de los documentos de la consulta, en la ciudad de Quito y en las provincias que correspondan, para lo cual el Consejo Nacional Electoral brindará apoyo logístico y operativo”.

[22] **Sentencia 001-10-SIN/CC** pág. 42 “3. Fase de información y realización de la consulta prelegislativa. En esta fase la Asamblea Nacional garantizará: d. Las oficinas de información y recepción ofrecerán información acerca de la norma consultada, las reglas de la consulta y toda información que facilite y estimule la deliberación interna de las entidades consultadas”; y **Sentencia 001-10-SIN/CC** pág. 42 “3. Fase de información y realización de la consulta prelegislativa. En esta fase la Asamblea Nacional garantizará: a. La entrega oficial de la norma consultada que se realizará en el acto de inscripción de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades participantes en la consulta prelegislativa; b. La entrega de los documentos para la realización de la consulta; y c. La entrega de las normas que rigen la consulta prelegislativa, con información sobre los tiempos de realización del proceso”.

[23] **Sentencia No. 273-19-JP/22** párr. 97-99: “(...) la consulta debe ser previa, libre e informada (...). Además, debe ser informada, lo cual está estrechamente relacionado con la participación efectiva de los pueblos indígenas durante el proceso de consulta. Como ya se dijo, los sujetos o consultados deben tener **“acceso oportuno a la información amplia y necesaria para conocer el alcance” de las medidas a ser adoptadas**. Así también, el requisito de que la consulta previa sea informada comprende distintas facetas relacionadas con la forma, el formato, el contenido, el momento oportuno y la difusión de la información sobre la que se consulta a las comunidades. **De esta forma, los pueblos indígenas deben tener acceso a la información de todos los riesgos y beneficios que un proyecto propuesto acarrea para sus derechos**, sin importar si la actividad la va a llevar a cabo el Estado o un actor privado”.

[24] **Sentencia 51-23IN/23**, párr. 205.11: Sobre los criterios de valoración de la opinión de la comunidad: El Estado debe tomar en consideración que, aunque no se exija el consentimiento de los pueblos indígenas al término de todos los procesos de consulta, las preocupaciones, demandas y propuestas expresadas por los pueblos o comunidades afectados deben ser tomadas en cuenta en el diseño final del plan o proyecto consultado.¹¹⁵ Así, en los casos en que el Estado opte por la ejecución de un proyecto aun cuando no exista el consentimiento de la comunidad indígena, deberá 1) motivar expresamente las razones por las que no ha sido posible acomodar el proyecto o modificarlo de acuerdo a las preocupaciones, demandas y propuestas expresadas por las comunidades que serían

afectadas, respondiendo así su negativa; 2) establecer expresamente las razones objetivas, razonables y proporcionales que justifican la continuidad del proyecto pese a su oposición mayoritaria de la comunidad o comunidades respectivas; 116 y, 3) tomar medidas concretas que garanticen el menor impacto posible a la comunidad o comunidades respectivas

[25] **Sentencia 001-10-SIN/CC** pág. 42 “[...] e. En veinte días laborables, a partir de la fecha de cierre de las inscripciones, las oficinas de consulta receptorán los documentos de la consulta debidamente sellados. En estos, a más de la papeleta oficial de resultados, se podrá adjuntar el listado de participantes en los procesos de deliberación interna de las entidades consultadas, así como las respectivas actas de reuniones o asambleas comunitarias. La discusión interna en los distintos niveles de organización de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades que participen, se realizará en base a sus costumbres, tradiciones y procedimientos internos de deliberación y toma de decisiones, sin que ninguna instancia ajena a éstas intervenga en el proceso interno. No obstante, las entidades participantes de la consulta podrán recabar opiniones técnicas y especializadas, si así lo requieren”.

[26] **Sentencia 001-10-SIN/CC** pág. 42 “4. Fase de análisis de resultados y cierre de la consulta prelegislativa En esta fase la Asamblea Nacional garantizará: a. La instalación de una mesa de diálogo conformada, por un lado, por delegados de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades consultadas, previamente inscritos; y por otro lado, por una comisión legislativa ad-hoc conformada por el CAL. Esta mesa de diálogo tendrá una duración de veinte días laborables, contados a partir de la finalización de la tercera fase de consulta. No obstante, la Asamblea Nacional podrá extender este plazo a su consideración, si las circunstancias así lo exigen. b. La discusión pública de los resultados de la consulta y de las posiciones de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades respecto de las afectaciones objetivas de la ley a sus derechos colectivos. c. La suscripción de consensos, para lo cual será fundamental la buena fe de las partes, y de no llegarse a éstos, sobre uno o varios puntos, la Asamblea Nacional los pondrá de manifiesto de manera explícita y motivada”.

[27] **Sentencia No. 273-19-JP/22** párr. 119-123: [...] En cambio, en el segundo supuesto, **si es que no se logra obtener el consentimiento de la comunidad, pueblo o nacionalidad para la ejecución del plan o proyecto**, el artículo 57 numeral 7 de la Constitución prescribe que “se procederá conforme a la Constitución y la ley”. [...] Por lo que, ante casos excepcionales donde se opte por la ejecución del proyecto aun cuando no exista el consentimiento de la comunidad, el Estado deberá, por un lado, motivar expresamente las razones por las que no ha sido posible acomodar el proyecto o modificarlo de acuerdo a las preocupaciones, demandas y propuestas expresadas por las comunidades que serían afectadas, respondiendo así su negativa. Y por otro lado, establecer expresamente las razones objetivas, razonables y proporcionales que justifican la continuidad del proyecto pese a su oposición mayoritaria de la comunidad o comunidades respectivas, recordando que bajo ningún concepto se puede realizar un proyecto que genere sacrificios desmedidos a los derechos colectivos de las comunidades y de la naturaleza”; y **Sentencia 45-15-IN/22** párr.76: “Al respecto, debe recordarse que, conforme a los estándares internacionales, el órgano que adopta la medida normativa que afecte los intereses de los pueblos indígenas tiene el deber de analizar debidamente sus preocupaciones y tener la flexibilidad suficiente para modificar el proyecto inicial sobre la base de los resultados de la consulta. En caso contrario, si el acomodo del proyecto no resulta posible **“por motivos objetivos, razonables y proporcionales a un interés legítimo en una sociedad democrática”**, el sujeto consultante debe exteriorizar y argumentar, de forma razonada, cuáles son dichos motivos.”.

[28] En esta materia la Corte Constitucional, se ha manifestado sobre la necesidad de precautelar el Principio de Seguridad Jurídica. “ Par. 57. Al respecto, este Organismo ya se ha pronunciado en cuando a que la seguridad jurídica es un derecho transversal que irradia a todo el ordenamiento jurídico y a todas las actuaciones de los poderes públicos, por lo que las personas deben contar con un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente que les permita tener una noción razonable de las reglas del juego que serán aplicadas. Así, este derecho debe ser estrictamente observado por los poderes públicos para brindar certeza al individuo y a la sociedad de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares establecidos previamente y por autoridad competente para evitar la arbitrariedad. Dictamen No. 6-20-CP/20

[29] Par. 58. En dictámenes previos sobre esta materia, la Corte ha señalado que “[...] la seguridad jurídica que las actividades económicas en general - y por tanto también la actividad minera - requieren, no puede ser entendida como contraria o excluyente de la participación y objetivos ambientales establecidos en la propia Constitución, ley suprema y fuente material y formal de todo el ordenamiento jurídico infra constitucional. Por el contrario, la seguridad jurídica tiene su fundamento principal en la Constitución y su visión integrada e integral del desarrollo” 26. Dictamen No. 6-20-CP/20.

Dado en Quito, D.M. , a los 06 día(s) del mes de Marzo de dos mil veinticuatro.

Muy Atentamente,

EDICIONES LEGALES EDLE S.A.

La respuesta justa a su necesidad de información

**CONSULTAS
SERVICIO AL CLIENTE**

Quito: + 593 99 937 9761

Guayaquil: + 593 99 343 8745

El Servicio de información Emergente (SIE) es un Servicio informativo adicional y complementario de nuestras obras, se envía a su dirección de correo electrónico, los recientes acontecimientos legales de interés, relacionados con el área contratada.