

Consulta previa como garantía de la sostenibilidad ambiental y la participación efectiva de las comunidades

Prior Consultation as a Guarantee of Environmental Sustainability and Effective Community Participation

Recepción: 27/09/2025 • Revisión: 07/10/2025 • Aceptación: 25/10/2025 • Publicado: 05/01/2026

<https://doi.org/10.32719/29536782.2026.9.9>

 **Víctor Manuel Angulo Villacís**
Universidad Tecnológica Indoamérica
Quinindé, Ecuador
vangulo4@indoamerica.edu.ec

 **Ricardo Salazar Orozco**
Universidad Tecnológica Indoamérica
Ambato, Ecuador
ricardosalazar@uti.edu.ec

Resumen

Este estudio se adentra en el derecho a la consulta previa, libre e informada, consagrado en la Constitución de la República del Ecuador. Además, explora su papel como un mecanismo clave para garantizar la sostenibilidad ambiental y la participación activa de las comunidades indígenas. Es importante destacar que este derecho se diferencia de la consulta ambiental, que se enfoca en la participación ciudadana en general, para evitar confusiones que a menudo aparecen en la literatura jurídica. Utilizando un enfoque cualitativo y documental, se realiza una revisión de la legislación nacional, la jurisprudencia de la Corte Constitucional y los casos extractivos más significativos que han sentado precedentes, como Yasuní-ITT y el proyecto minero Mirador. El análisis también incorpora una perspectiva intercultural, reconociendo las formas únicas de deliberación y organización de los pueblos indígenas, y conecta la consulta previa con los debates actuales sobre justicia climática y desarrollo sostenible. Los hallazgos muestran que, aunque el marco normativo es sólido, su implementación sigue siendo limitada y depende de la voluntad política. En conclusión, es fundamental fortalecer la consulta previa como un instrumento vinculante y transparente que armonice los derechos colectivos, la protección de la naturaleza y los objetivos de sostenibilidad ambiental del país.

Abstract

This study delves into the right to free, prior, and informed consultation, as established in the Constitution of the Republic of Ecuador. It also examines its role as a key mechanism for ensuring environmental sustainability and the active participation of Indigenous communities. Importantly, this right differs from environ-

Palabras clave

consulta previa
consulta ambiental
participación intercultural
sostenibilidad ambiental
derechos colectivos

Keywords

prior consultation
environmental
consultation
intercultural participation

mental consultation, which focuses on broader citizen participation, thus avoiding the conceptual confusions often found in legal literature. Using a qualitative and documentary approach, the research reviews national legislation, Constitutional Court jurisprudence, and landmark extractive cases such as Yasuní-ITT and the Mirador mining project. The analysis incorporates an intercultural perspective that recognizes the distinctive forms of deliberation and organization within Indigenous peoples and connects prior consultation to current debates on climate justice and sustainable development. The findings reveal that, although the legal framework is robust, its implementation remains limited and largely dependent on political will. In conclusion, strengthening prior consultation as a binding and transparent instrument is essential to harmonize collective rights, environmental protection, and the country's sustainability goals.

environmental
sustainability
collective rights

Introducción

La defensa de los derechos de los pueblos indígenas y la protección del medio ambiente son desafíos urgentes en Ecuador. La consulta previa, libre e informada, reconocida tanto en la Constitución como en el Convenio n.º 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), se convierte en una herramienta clave para asegurar que las comunidades tengan una participación activa en las decisiones que afectan sus territorios y recursos naturales. A diferencia de la consulta ambiental, que se dirige a la ciudadanía en general, la consulta previa es un derecho colectivo que requiere procedimientos culturalmente apropiados y que respeten las formas de deliberación propias de cada pueblo.

Este artículo ofrece un análisis detallado sobre la consulta previa, a la que ve como una herramienta clave para proteger los derechos colectivos y fomentar la sostenibilidad en Ecuador. En su primer apartado, se establece un marco conceptual y teórico que define la consulta previa desde sus fundamentos jurídicos e implicaciones sociales, y la posiciona como un derecho colectivo inalienable de los pueblos indígenas. Se introduce la sostenibilidad ambiental como un eje transversal que orienta el desarrollo hacia la protección de los recursos naturales, mientras que se resalta la participación comunitaria como principio fundamental para una gobernanza inclusiva y respetuosa de la diversidad cultural.

A partir de esta base, el segundo apartado examina de qué modo la consulta previa puede operar como un mecanismo para la sostenibilidad, destacando su papel en la protección de los ecosistemas y su valor jurídico, ético y ambiental. Se argumenta que este instrumento no solo permite

la defensa de los territorios ancestrales, sino que también constituye un pilar en la construcción de una gobernanza ambiental democrática, en la que las comunidades son actores decisivos en el manejo de su entorno.

El análisis se profundiza en el tercer apartado, al abordar el contexto jurídico y político de la consulta previa en Ecuador. Se destaca el reconocimiento constitucional de 2008 como un hito normativo, así como el alineamiento con instrumentos internacionales como el Convenio n.º 169 de la OIT y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Sin embargo, se identifican brechas significativas entre la normativa y su aplicación práctica, lo cual evidencia una disociación entre el discurso legal y la realidad operativa.

Finalmente, el cuarto apartado examina la aplicación concreta de la consulta previa en proyectos extractivos, mediante el estudio de casos emblemáticos como Yasuní, la minería en la cordillera del Cóndor y el bloque petrolero ITT. Estos ejemplos revelan obstáculos recurrentes, como la falta de procesos verdaderamente libres, previos e informados, lo cual ha desencadenado respuestas sociales de resistencia, incluyendo movilizaciones, litigios y mecanismos de participación directa por parte de las comunidades afectadas.

De acuerdo con González y Veintimilla, la consulta previa se ha convertido en una herramienta importante para la defensa de los derechos colectivos y la protección del entorno. Su utilización ha permitido visibilizar las preocupaciones de muchas comunidades respecto a los impactos de los proyectos extractivos y ha contribuido al fortalecimiento de la gobernanza ambiental. Además, ha sentado precedentes jurídicos relevantes que demuestran su potencial como instrumento de articulación entre el desarrollo y los derechos de la naturaleza.¹

¹ Roberto González y Raquel Veintimilla, "Desafíos y perspectivas de la consulta previa y ambiental en la protección de los derechos de la naturaleza en Ecuador", *Naturaleza y Sociedad. Desafíos Medioambientales* 12 (2025), <https://doi.org/10.53010/nys12.06>.

En consecuencia, este estudio busca analizar cómo se ha aplicado este mecanismo en Ecuador y evaluar si realmente ha promovido una participación efectiva y sostenible de las comunidades afectadas.

Marco conceptual y teórico

Definición de consulta previa: fundamentos jurídicos e implicaciones sociales

La consulta previa es un derecho constitucional que el Estado ecuatoriano ha reconocido al ratificar el Convenio n.º 169 de la OIT. Este importante acuerdo internacional ha sido adoptado por 187 países y tiene como objetivo proteger y garantizar el respeto a los derechos tanto colectivos como individuales de los pueblos indígenas y tribales.² Está respaldado por la Constitución ecuatoriana, que reconoce al país como plurinacional e intercultural.

Según Castro y Vázquez, la consulta previa da a los pueblos indígenas la oportunidad de gestionar sus propias instituciones jurídicas y sociales, mantener sus estilos de vida, impulsar su economía y proteger su identidad cultural. Estas prerrogativas se ejercen a través de un proceso participativo y respetuoso, que reconoce la autonomía de las comunidades y busca un equilibrio entre el desarrollo y la sostenibilidad cultural y ambiental.³

El art. 2, num. 1, del Convenio n.º 169 establece que los Gobiernos tienen la responsabilidad de involucrar a los pueblos interesados en los procesos de consulta previa relacionados con proyectos de desarrollo que puedan impactar sus territorios. Esto se hace con el objetivo de proteger sus derechos y asegurar su integridad. Además, el art. 57, num. 7, de la Constitución ecuatoriana señala que la consulta debe llevarse a cabo dentro de un plazo razonable y que los planes de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables deben incluir medidas para prevenir impactos directos sobre la vida y los territorios de las comunidades. Si hay afectaciones, las comunidades tienen derecho a recibir una indemnización por parte del Estado.

Es crucial distinguir entre la consulta previa de los pueblos indígenas y la consulta ambiental. Aunque ambas coexisten dentro del marco legal ecuatoriano, tienen objetivos y procedimientos diferentes. La primera se enfoca en proteger los

derechos colectivos de los pueblos originarios y se lleva a cabo con la participación de la comunidad y un enfoque intercultural. Por otro lado, la consulta ambiental se centra en evaluar los impactos ambientales y está diseñada para cumplir con obligaciones ambientales generales. Esta diferencia es fundamental para evitar confusiones y asegurar una correcta interpretación de los derechos involucrados.

La consulta previa debe ser realizada por las autoridades competentes, de manera obligatoria y en el momento adecuado. Requiere del Estado un enfoque de transparencia, diálogo y respeto, lo que permite llegar a acuerdos o, si no es posible, tomar decisiones fundamentadas de acuerdo con la Constitución, la ley y la jurisprudencia relevante de la Corte Constitucional del Ecuador (CCE) sobre el alcance y los límites de este instrumento.

El proceso de consulta necesita adoptar un enfoque intercultural, en el que se tomen en cuenta los conocimientos, los valores y las tradiciones de las comunidades indígenas. Es fundamental que sus aportes se integren en la planificación de proyectos de desarrollo y en la creación de políticas públicas, ya que esto, a su vez, fortalece la justicia social y ambiental.

La sostenibilidad ambiental como eje transversal del desarrollo

El Estado se beneficia de la naturaleza, que le proporciona tanto recursos renovables como no renovables que generan ingresos para impulsar su desarrollo. Sin embargo, con el fin de aprovechar estos recursos de manera sostenible, es crucial contar con herramientas que permitan controlar y evaluar la gestión ambiental, analizar los impactos de la actividad humana y de fenómenos naturales, así como llevar un registro de los recursos y sus costos ambientales. Estas herramientas hacen más fácil la evaluación periódica del progreso hacia la sostenibilidad, al comparar datos actuales y antiguos.

La contabilidad financiera y las cuentas nacionales son herramientas clave para medir y analizar el rendimiento económico. Esto nos ayuda a evaluar si la forma en que explotamos y gestionamos nuestros recursos cumple con los criterios de sostenibilidad. Este enfoque se ha adoptado

2 OIT, *Convenio n.º 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes*, 27 de junio de 1989, <https://tinyurl.com/wcvayut9>.

3 Elio Castro y David Vázquez, "Análisis sobre el cumplimiento a la consulta previa, libre e informada, en procesos extractivistas en el Ecuador", *Polo del Conocimiento* 5, n.º 11 (2020), <https://tinyurl.com/57ux88fs>.

tanto en el sector público como en el privado, promoviendo la creación de normas y sistemas contables especializados.⁴

La sostenibilidad exige que tomemos acciones concretas: usar los recursos de manera responsable, proteger las áreas vulnerables, respetar los ciclos naturales y fomentar la participación activa de las comunidades en las decisiones que afectan su entorno. Este enfoque se contrapone a los modelos extractivistas intensivos, que priorizan las ganancias inmediatas a costa de las consecuencias acumulativas a largo plazo. Así, los conflictos ambientales no son solo cuestiones ecológicas, sino también morales y políticas, pues reflejan disputas sobre cómo entendemos e implementamos el desarrollo.

En Ecuador, la Constitución abraza el concepto de Buen Vivir (*Sumak Kawsay*) y reconoce los derechos de la naturaleza, creando un marco legal que busca equilibrar la vida humana con la protección de nuestros ecosistemas. Esta visión promueve una relación de respeto y cuidado hacia la tierra, los ríos, los bosques y todos los seres que los habitan. En este contexto, la consulta previa de los pueblos indígenas se convierte en una herramienta clave para garantizar que los proyectos de desarrollo se evalúen de manera integral, integrando conocimientos tradicionales y criterios de gestión ambiental actual.⁵

La sostenibilidad ambiental no se puede alcanzar sin una equidad ecológica, y esta depende de contar con mecanismos de participación efectivos. Así, la consulta previa, además de cumplir una función legal, se convierte en una herramienta clave para asegurar que las comunidades que han cuidado de sus territorios a lo largo de la historia sean tomadas en cuenta en las decisiones que afectan su entorno.

Enfoque de derechos colectivos y participación comunitaria

Los derechos colectivos son aquellos que pertenecen a comunidades o pueblos, reconocidos como sujetos sociales e históricos. A diferencia de los derechos individuales, se ejercen de manera comunitaria, en torno a una identidad cultural, un

territorio compartido y modos de vida propios. En el caso de los pueblos y nacionalidades indígenas, estos derechos abarcan la autonomía, la gestión de los recursos naturales, la educación intercultural y, lo más importante, el derecho a la consulta previa, libre e informada.

El reconocimiento y la protección de los derechos colectivos de los pueblos originarios se han fortalecido a través de varios instrumentos internacionales. Algunos de los más destacados incluyen la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (1965), la Declaración sobre la Raza y los Prejuicios Raciales de la UNESCO (1978) y la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (1992). Más específicamente, los documentos clave que resguardan los derechos de los pueblos indígenas son el Convenio n.º 169 de la OIT (1989) y la Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007). En el ámbito regional, destaca la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, que fue aprobada el 14 de junio de 2016 por la Organización de Estados Americanos.⁶

La participación comunitaria es la forma en que se manifiestan estos derechos colectivos en la práctica. No se trata solo de que las comunidades estén físicamente presentes en los espacios donde se toman decisiones, sino de que sus conocimientos, lenguas y métodos de deliberación se integren de manera efectiva. Este enfoque promueve modelos de gobernanza inclusivos y descentralizados, desafiando las estructuras estatales centralistas y prácticas de participación que a menudo son solo un trámite formal.

La Constitución ecuatoriana de 2008 reconoce la plurinacionalidad, la interculturalidad y los derechos colectivos como pilares fundamentales del Estado. Sin embargo, todavía enfrentamos desafíos importantes. En muchos procesos de consulta o participación, las comunidades expresan que sus aportes no son considerados de manera significativa, lo que convierte la consulta en un mero formalismo. Esta situación socava la legitimidad de las decisiones del Estado y genera conflictos socioambientales.

Para garantizar una participación efectiva y con enfoque intercultural, es crucial establecer

4 Darwin Sánchez et al., "Desarrollo sostenible y contabilidad: Integrando la contabilidad ambiental en prácticas empresariales", *Journal of Economic and Social Science Research* 4, n.º 2 (2024), <https://doi.org/10.55813/gaea/jessr/v4/n2/105>.

5 Mathías Valdez y Paola Cisneros, "Gobernanza ambiental, Buen Vivir y la evolución de la deforestación en Ecuador en las provincias de Tungurahua y Pastaza", *Foro. Revista de Derecho* 34 (2020), <https://doi.org/10.32719/26312484.2020.34.8>.

6 Katherine Becerra, "Los derechos colectivos indígenas: Propuesta de una clasificación en perspectiva comparada latinoamericana", *Ius et Praxis* 28, n.º 2 (2022), <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-00122022000200099>.

condiciones adecuadas, tanto materiales como simbólicas: acceso a información clara y oportuna, disponibilidad de intérpretes en lenguas indígenas, plazos razonables para la deliberación comunitaria y respeto por las estructuras organizativas tradicionales. Además, las instituciones públicas deben adoptar una perspectiva multicultural y de justicia ambiental, reconociendo la diversidad jurídica y política del Estado ecuatoriano.

Los derechos colectivos y la participación comunitaria no son privilegios que el Estado concede, sino expresiones legítimas de autogobierno y autodeterminación. Fortalecer estos derechos favorece el ejercicio pleno de la democracia plurinacional, promoviendo una sociedad más equitativa, armónica y respetuosa de la naturaleza y la diversidad cultural.

Consulta previa como mecanismo para la sostenibilidad

Relación entre consulta previa y protección de ecosistemas

La consulta previa es un vínculo esencial entre los derechos colectivos de los pueblos indígenas y la protección de los ecosistemas, porque reconoce la conexión entre la diversidad cultural y la biodiversidad. En los territorios indígenas y rurales, los ecosistemas no son solo espacios geográficos o productivos; son entornos de vida y espiritualidad, profundamente entrelazados con la identidad, las tradiciones y las prácticas sociales de las comunidades. Por lo tanto, cualquier intervención en estos territorios afecta los recursos naturales y también las relaciones simbólicas, culturales y sociales que los sustentan.

La conservación de los ecosistemas —especialmente en áreas ecológicamente vulnerables como la Amazonía, los páramos andinos y las cuencas hidrográficas— requiere una perspectiva integral e intercultural que combine el conocimiento científico con los saberes tradicionales. La consulta previa, al promover la participación activa y libre de las comunidades, se convierte en un mecanismo que facilita la integración de estos diferentes sistemas de conocimiento. Prácticas ancestrales como el manejo comunitario de los bosques, el uso medicinal de plantas nativas y la

gestión tradicional del agua demuestran que los pueblos indígenas han desarrollado estrategias de sostenibilidad muy efectivas frente a la actual crisis climática.⁷

Desde este punto de vista, la consulta previa no solo garantiza el ejercicio de un derecho colectivo, sino que además funciona como un mecanismo preventivo para proteger el medio ambiente. Al fomentar espacios de diálogo anticipado, se facilita la identificación temprana de riesgos socioambientales, la revisión o reconfiguración de proyectos y, cuando es necesario, la cancelación de actividades incompatibles con la conservación del entorno. Este enfoque proactivo complementa los procedimientos técnicos de evaluación de impacto ambiental, que a menudo ignoran las dimensiones sociales, culturales y simbólicas del territorio.

Sin embargo, cuando la consulta se reduce a un mero trámite administrativo, su efectividad se ve seriamente afectada. La aprobación de proyectos extractivos como los mineros o petroleros sin un consentimiento libre e informado ha causado impactos ecológicos graves: deforestación, contaminación de fuentes de agua, pérdida de biodiversidad y desplazamiento de especies y comunidades. En estos casos, la omisión o simulación de la consulta, además de representar una violación de los derechos humanos y colectivos, agrava la crisis ambiental.⁸

Por lo tanto, es crucial abordar la conexión entre la consulta previa y la sostenibilidad ambiental desde un enfoque interinstitucional y multisectorial. Debemos entender que la conservación de la naturaleza no es un objetivo aislado, sino una condición esencial para la supervivencia de los pueblos indígenas, la justicia climática y el desarrollo sostenible del país.

Dimensiones jurídicas, ética y ambiental de la consulta previa

La consulta previa es un derecho integral que une aspectos jurídicos, éticos y ambientales, todos ellos entrelazados para garantizar la protección efectiva de los pueblos indígenas y de la naturaleza. No deberíamos ver estas dimensiones de manera aislada, sino como partes complementarias de un mismo proceso que busca la justicia social, cultural y ecológica.

7 Hugo Salas, "Educación ambiental y su contribución al cuidado y protección del ecosistema", *Fides et Ratio. Revista de Difusión Cultural y Científica de la Universidad La Salle en Bolivia* 21, n.º 21 (2021), <https://tinyurl.com/3hkhvkvf>.

8 Yecid Echeverry, "La participación ciudadana como mecanismo de protección del medioambiente: El caso de la consulta previa en comunidades étnicas", *Precedente. Revista Jurídica* 20 (2022), <https://tinyurl.com/bdcs6r5h>.

Desde el punto de vista legal, la consulta previa es una obligación estatal que debe cumplirse, basada en instrumentos internacionales y en el marco constitucional ecuatoriano. La Constitución de 2008, en su art. 57, reconoce el derecho de las comunidades, pueblos y nacionalidades a ser consultados de manera previa, libre e informada antes de que se implementen medidas legislativas o administrativas que puedan afectar sus derechos colectivos. Este mandato también se apoya en el Convenio n.º 169 de la OIT y en la jurisprudencia de la CCE, que ha subrayado que la consulta previa es un requisito esencial para la validez de los actos que impactan los territorios indígenas y sus recursos naturales.

Sin embargo, cumplir formalmente con la norma no siempre asegura la legitimidad de los procesos. Aquí es donde entra en juego la dimensión ética, que exige a funcionarios públicos, empresas y actores políticos actuar con transparencia, buena fe y respeto por la autonomía de los pueblos. La consulta no debería ser solo un trámite administrativo ni una etapa para validar decisiones ya tomadas, sino un diálogo intercultural genuino que reconozca las asimetrías históricas de poder y promueva acuerdos justos. Esta ética pública requiere tiempo suficiente, acceso a información clara y veraz, sensibilidad cultural y un compromiso auténtico con la reparación de las desigualdades estructurales que han marginado a las comunidades originarias.

Por otro lado, la dimensión ambiental añade una rica perspectiva a la consulta previa, a la que ve como una herramienta de gestión ecológica que fomenta la participación. Según Tixi, Caveda y Espinoza, la incorporación de criterios ambientales y socioterritoriales en los procesos de consulta facilita la integración de los conocimientos tradicionales en las evaluaciones de impacto. Este enfoque considera no solo los efectos directos de los proyectos, sino también sus impactos acumulativos, indirectos y simbólicos. Fortalece una visión holística del territorio y reconoce las profundas conexiones entre ecosistemas y culturas.⁹

Además, la consulta previa puede ser clave para prevenir la fragmentación del territorio, que es una de las consecuencias más graves de la expansión extractiva. Al incluir las perspectivas de

las comunidades en el diseño y la implementación de proyectos, se fomenta un ordenamiento territorial sostenible, alineado con la protección de cuencas hidrográficas, corredores ecológicos y áreas de alta sensibilidad ambiental.

La consulta previa funciona como un mecanismo legal, una práctica ética y una herramienta ecológica al mismo tiempo. Su efectividad no depende solo de tener normas claras, sino también del compromiso institucional, la voluntad política y el reconocimiento genuino de los pueblos indígenas como actores legítimos e indispensables para construir un modelo de desarrollo sostenible, inclusivo y respetuoso con la naturaleza.

La consulta previa como instrumento de gobernanza ambiental

La gobernanza ambiental se refiere al conjunto de normas, instituciones, mecanismos y procesos que regulan cómo interactúan las sociedades humanas con el entorno natural. Su objetivo es dirigir la gestión de los recursos hacia una sostenibilidad tanto ecológica como social. A diferencia de los modelos tradicionales, más centralizados y jerárquicos, este enfoque promueve una toma de decisiones participativa, transparente y descentralizada, involucrando a diversos actores, incluidos los pueblos indígenas, en la creación de políticas y estrategias ambientales. En este contexto, la consulta previa se convierte en una herramienta clave para la democratización ambiental, garantizando que las comunidades sean incluidas en los procesos de planificación, ejecución y evaluación de proyectos que impactan sus territorios.

En regiones donde la diversidad biológica y cultural brilla con fuerza, como en gran parte de Ecuador, la participación de la comunidad en la gobernanza no es solo un principio normativo; es una condición esencial para lograr la sostenibilidad. Las comunidades indígenas y locales poseen un conocimiento profundo sobre los ecosistemas, los ciclos naturales y las dinámicas del territorio, saberes cruciales para crear políticas ambientales efectivas. La consulta previa ayuda a combinar estos conocimientos ancestrales con el saber técnico e institucional, lo que lleva a una gestión ambiental más contextualizada, adaptativa y legítima.¹⁰

9 Silvio Tixi, Duniesky Caveda y Guillermo Espinoza, "Análisis del derecho a la consulta previa de las nacionalidades indígenas de la Amazonía en contextos de extracción petrolera", *Explorador Digital* 9, n.º 3 (2025), <https://doi.org/10.33262/exploradordigital.v9i3.3427>.

10 Gregoria Fonseca, Miryam Arroyo y José Castellanos, "Gobernanza ambiental con enfoque étnico: Una apuesta de gestión en áreas protegidas del Caribe Colombiano", *Revista Mexicana de Ciencias Agrícolas* 13, n.º 5 (2022), <https://doi.org/10.29312/remexca.v13i5.3234>.

Asimismo, puede fortalecer las capacidades locales para el control ambiental, fomentando la participación activa de la comunidad, la vigilancia ciudadana y la gestión compartida de los recursos naturales. Este enfoque ve a las comunidades como aliadas clave en la protección de los ecosistemas, lo que ha llevado a iniciativas concretas como la creación de áreas protegidas comunitarias, el desarrollo de planes de vida para los pueblos indígenas y la implementación de acuerdos de cogestión territorial. Estos mecanismos muestran cómo la consulta previa puede trascender su dimensión legal y convertirse en pilar fundamental de una gobernanza ambiental inclusiva.

Sin embargo, para que esta colaboración funcione de manera efectiva, es crucial superar los obstáculos institucionales que dificultan su aplicación. Muchas veces, los procesos de consulta son realizados por entidades que no cuentan con las competencias ambientales necesarias ni con formación en interculturalidad, lo que limita la calidad del diálogo y reduce la confianza social. A esto se suman la falta de protocolos claros, la escasez de recursos técnicos y financieros, y la débil coordinación entre instituciones. Por lo tanto, es esencial construir una institucionalidad ambiental robusta y bien articulada, capaz de coordinarse con los diferentes sectores del Estado y con las organizaciones comunitarias.

Así, la consulta previa debe ser vista no solo como un derecho fundamental y una obligación del Estado, sino como una herramienta estratégica para mejorar la calidad de las decisiones públicas. Su adecuada implementación refuerza la legitimidad de las políticas ambientales, previene conflictos socioecológicos y promueve un modelo de desarrollo más justo, sostenible y alineado con el principio del *Sumak Kawsay*.

Contexto jurídico y político de la consulta previa en Ecuador

Reconocimiento constitucional desde 2008

La Constitución de la República del Ecuador promulgada en 2008 marcó un antes y un después en el reconocimiento de los derechos colectivos y en la transformación del Estado hacia un mo-

delo plurinacional e intercultural. En este marco, la consulta previa, libre e informada se elevó a un derecho constitucional y se convirtió en un pilar fundamental para los pueblos y las nacionalidades indígenas, afroecuatorianas y montubias, especialmente cuando se trata de decisiones estatales o privadas que puedan afectar sus territorios, culturas o formas de vida.

El art. 57 de la Constitución establece que las comunidades, los pueblos y las nacionalidades indígenas tienen el derecho a ser consultados antes de que se tomen medidas legislativas o administrativas que puedan impactar sus derechos colectivos. Esta consulta debe realizarse de buena fe, utilizando procedimientos culturalmente apropiados y dentro de plazos razonables, garantizando que sea previa, libre e informada. Además, en casos de impactos graves o irreversibles, es necesario obtener el consentimiento libre e informado de las comunidades afectadas.

Según Bernal, este reconocimiento no surge de la nada; es el fruto de años de lucha social y política impulsada por los movimientos indígenas, especialmente la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE). Desde los años 90, han estado defendiendo la protección del territorio, la autodeterminación y la conservación de la naturaleza. Este proceso de resistencia fue fundamental para que se incluyeran en la Constitución principios transformadores como el *Sumak Kawsay*, los derechos de la naturaleza y la interculturalidad, estableciendo un modelo de gobernanza participativa que busca ir más allá de la visión extractivista tradicional del desarrollo.¹¹

En su jurisprudencia sobre el caso 273-19-JP/22, la CCE definió los requisitos mínimos necesarios para que la consulta previa sea válida. Entre ellos destacan la entrega de información clara y suficiente, la participación desde las primeras etapas de los proyectos, la ausencia de coerción y la búsqueda de acuerdos genuinos. Además, el tribunal enfatizó que este derecho va más allá de un simple procedimiento formal; se trata de un proceso de diálogo intercultural que refleja la plurinacionalidad reconocida por la Constitución.¹²

Por lo tanto, el reconocimiento constitucional de la consulta previa no solo representa un avance

11 María Belén Bernal, "El reconocimiento, aplicación e implicaciones del derecho colectivo a la consulta prelegislativa en el Ecuador dirigido a los pueblos indígenas, montubios y afroecuatorianos" (tesis de licenciatura, Universidad de Cuenca, Ecuador, 2021), <https://tinyurl.com/2bjad7vu>.

12 Ecuador Corte Constitucional, "Sentencia", Caso n.º 273-19-JP/22, 27 de enero de 2022. Allí se definen estándares para la consulta previa auténtica (información clara, participación temprana, ausencia de coerción, acuerdos genuinos) y se reconoce su carácter intercultural.

en los derechos colectivos, sino que también se convierte en una herramienta clave para la gobernanza ambiental intercultural. Así, busca equilibrar el ejercicio de la soberanía estatal con la autonomía de los pueblos originarios y la protección del medio ambiente. Sin embargo, llevar a cabo esta implementación de manera efectiva sigue siendo un desafío en un contexto político donde las tensiones entre los intereses extractivistas del Estado y las propuestas comunitarias de sostenibilidad y justicia climática continúan presentes.

Normativa secundaria y estándares internacionales (Convenio n.º 169 de la OIT, Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas)

La garantía del derecho a la consulta previa, libre e informada en Ecuador no se limita solo al reconocimiento en la Constitución, sino que también se apoya en un conjunto de normas complementarias que incluyen tanto instrumentos internacionales como disposiciones nacionales. Estos instrumentos refuerzan la naturaleza vinculante, intercultural y participativa de la consulta, y guían al Estado hacia el respeto de los derechos colectivos de los pueblos indígenas, afroecuatorianos y montubios.

El Convenio n.º 169 de la OIT, que Ecuador ratificó en 1998, se establece como el principal referente jurídico internacional en este ámbito. Su art. 6 establece que los Estados tienen la obligación de consultar a los pueblos interesados a través de procedimientos adecuados y mediante sus instituciones representativas, antes de llevar a cabo medidas legislativas o administrativas que puedan impactarlos directamente. Además, el art. 15 señala que los pueblos deben ser consultados antes de permitir la exploración o explotación de recursos naturales en sus territorios, y que deben participar en los beneficios que surjan de estas actividades.

A partir de su interpretación de estos artículos, el Comité de Expertos de la OIT ha indicado que la consulta debe ser previa, libre, informada, culturalmente apropiada y orientada a alcanzar acuerdos o el consentimiento de los pueblos. En

este sentido, la consulta no debe ser vista como un simple trámite formal o informativo, sino como un proceso de diálogo intercultural que equilibre las relaciones de poder, históricamente desiguales, entre el Estado y los pueblos indígenas.¹³

La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, de 2007, puede no tener un carácter legal vinculante, pero establece un importante estándar ético y político a nivel internacional. Su contenido refuerza el principio del consentimiento libre, previo e informado en todas las decisiones que puedan afectar los derechos de los pueblos indígenas, especialmente en lo que se refiere a la reubicación de comunidades, a proyectos extractivos y a la creación de políticas públicas. Esta declaración se fundamenta en el derecho a la autodeterminación y en el reconocimiento de los pueblos indígenas como sujetos colectivos de derechos dentro del marco del derecho internacional contemporáneo.

En el caso de Ecuador, la implementación de estos estándares internacionales ha generado tensiones en la práctica. Aunque la Constitución de 2008 establece que el Estado debe realizar consultas previas, normativas secundarias como el Decreto Ejecutivo 1247 han sido criticadas por organismos internacionales y académicos, ya que convierten el proceso de consulta en una simple socialización informativa, sin garantizar la participación efectiva ni el consentimiento de las comunidades.¹⁴ Esta situación va en contra de los principios del Convenio n.º 169 y socava el carácter intercultural y deliberativo del derecho.

La CCE ha abordado esta distorsión en la sentencia del caso n.º 1149-19-JP/21, subrayando que la consulta previa no debe confundirse con una consulta ambiental ni limitarse a procedimientos administrativos. El tribunal reafirma que es fundamental cumplir con los estándares internacionales de la OIT y de la ONU, y que el Estado tiene la obligación de alinear su legislación secundaria con ellos, garantizando que los procesos sean previos, transparentes, informados y culturalmente adecuados.¹⁵

De esta manera, los instrumentos internacionales y la jurisprudencia constitucional convergen

13 Observatorio Ciudadano, Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas (IWGIA) y Embajada de Noruega, *El derecho a la consulta de los pueblos indígenas: Análisis del derecho nacional, internacional y comparado* (Santiago de Chile: IWGIA, 2016), 23, <https://tinyurl.com/mr9udp2t>.

14 Irvin Cedeño, "La consulta previa desde el desarrollo jurisprudencial de la Corte Constitucional del Ecuador (sentencias n.º 001-10-SIN-CC, n.º 38-13-IS/19 y n.º 273-19-JP/22)", *Ciencia Latina. Revista Científica Multidisciplinar* 7, n.º 4 (2023), https://doi.org/10.37811/cl_rcm.v7i4.7534.

15 Ecuador Corte Constitucional, "Sentencia", Caso n.º 1149-19-JP/21, 10 de noviembre de 2021, párr. 147, <https://tinyurl.com/2eb-puxct>.

en un principio clave: la consulta previa es una garantía de justicia ambiental y de gobernanza participativa, diseñada para asegurar la sostenibilidad ecológica y el respeto a la diversidad cultural. Sin embargo, la brecha entre el marco normativo y su aplicación real resalta la urgente necesidad de fortalecer la institucionalidad intercultural del Estado ecuatoriano para garantizar una participación genuina de los pueblos indígenas en las decisiones que afectan sus territorios y formas de vida.

Brechas entre el marco normativo y la implementación práctica

A pesar de que Ecuador cuenta con un sólido marco constitucional e internacional que reconoce la consulta previa, libre e informada como un derecho fundamental de los pueblos y nacionalidades indígenas, en la práctica hay una brecha notable entre lo que dice la ley y cómo se aplica realmente. Esta discrepancia entre los ámbitos legal y operativo revela limitaciones institucionales, conflictos de intereses y una falta de voluntad política que impide que este derecho se convierta en un verdadero mecanismo de participación y gobernanza intercultural.

Según Ayora et al., uno de los principales vacíos normativos radica en la ausencia de una ley orgánica de consulta previa que regule de manera exhaustiva los procedimientos, las autoridades competentes, los plazos, los mecanismos de resolución de conflictos y los criterios de evaluación. Esta falta ha permitido que los sucesivos Gobiernos interpreten el derecho a la consulta según sus intereses momentáneos, ajustando los procesos a proyectos extractivos o de infraestructura ya planificados, lo que va en contra del principio de previdencia establecido en la Constitución y en el Convenio n.º 169 de la OIT.¹⁶

En la práctica, los procesos de consulta a menudo enfrentan problemas como plazos inadecuados, información técnica incompleta, la falta de intérpretes, el desconocimiento de las autoridades comunitarias legítimas y presiones —directas o indirectas— para aceptar los proyectos. Esto lleva a que muchas de las consultas realizadas no cumplan con los requisitos de ser previas, libres

e informadas, lo que pone en riesgo los derechos colectivos y genera tensiones sociales y territoriales. La CCE ha señalado repetidamente estas deficiencias, subrayando que una simple socialización informativa no puede considerarse una consulta válida, y que cualquier proyecto llevado a cabo sin este proceso infringe los derechos constitucionales de las comunidades afectadas.¹⁷

Otro punto crítico es la falta de autonomía institucional. Las entidades encargadas de ejecutar los proyectos extractivos o de infraestructura suelen ser las mismas que gestionan los procesos de consulta, lo que genera un conflicto de intereses que va en contra de los principios de imparcialidad y buena fe. La ausencia de un organismo independiente especializado en derechos colectivos limita la capacidad del Estado para garantizar procesos técnicos, neutrales y culturalmente apropiados. En este contexto, algunos expertos proponen la creación de una Autoridad Nacional de Consulta Previa que sea autónoma e incluya una participación equitativa entre el Estado y los pueblos indígenas.¹⁸

Además, no contamos con un sistema nacional que monitoree y evalúe los procesos de consulta. Esta ausencia dificulta el acceso a información pública y verificable sobre cuántas consultas se han realizado, en qué condiciones, qué resultados han generado y cuál ha sido su verdadero impacto en las comunidades y en los ecosistemas involucrados. La falta de transparencia socava la rendición de cuentas y complica el ejercicio del control social y ciudadano, pilar fundamental de la participación democrática.

Frente a estas deficiencias, las comunidades indígenas han encontrado formas propias de defenderse. Entre ellas destacan la judicialización de casos ante la CCE, la presentación de denuncias ante organismos internacionales y la movilización social. Estas estrategias han sido clave para visibilizar la falta de cumplimiento por parte del Estado y para generar jurisprudencia progresiva que refuerza el estándar nacional de protección del derecho a la consulta previa. En particular, la CCE ha señalado que el incumplimiento de la consulta puede llevar a la nulidad de actos administrativos y contratos extractivos, lo que consolida su papel

16 Carina Ayora et al., “La consulta previa, libre e informada en su contexto ecuatoriano: Aplicabilidad y operatividad fallida desde su emisión constitucional”, *Latam. Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales y Humanidades* 5, n.º 3 (2024), <https://doi.org/10.56712/latam.v5i3.2050>.

17 Ecuador Corte Constitucional, *Caso n.º 1149-19-JP/21*.

18 Cedeño, “La consulta previa”, 7905.

como garantía al mismo tiempo procesal y sustantiva de los derechos colectivos.¹⁹

El contraste entre un marco normativo avanzado y una implementación deficiente revela un problema más profundo: la persistencia de un modelo de desarrollo extractivista que prioriza la rentabilidad económica sobre la protección ambiental y cultural. Superar estas brechas no solo requiere mejorar la legislación, sino también transformar la lógica de la gestión pública hacia un enfoque participativo, intercultural y ecológicamente responsable. En este sentido, la consulta previa no debe verse como un obstáculo para el desarrollo, sino como una herramienta esencial para la gobernanza ambiental y la justicia climática, capaz de armonizar la soberanía estatal con la autodeterminación de los pueblos y los derechos de la naturaleza.

Aplicación de la consulta previa en proyectos extractivos

Análisis de casos emblemáticos: Yasuní, minería en la cordillera del Cóndor, bloque petrolero ITT

La implementación del derecho a la consulta previa en Ecuador ha sido objeto de análisis en diversos proyectos extractivos que afectan directamente a territorios indígenas y ecosistemas vitales. Casos como el bloque ITT en el Parque Nacional Yasuní, la minería a gran escala en la cordillera del Cóndor y la explotación petrolera en los bloques 22 y 28 de la Amazonía ecuatoriana ponen de manifiesto las tensiones entre el desarrollo económico, los derechos colectivos y la conservación del medio ambiente.

El caso del Yasuní-ITT es un punto de referencia en el debate sobre sostenibilidad y derechos de los pueblos indígenas. Este bloque se encuentra en una de las zonas con mayor biodiversidad del planeta y dentro del territorio ancestral del pueblo

waorani, además de estar cerca de comunidades que viven en aislamiento voluntario. La Iniciativa Yasuní-ITT (2007-2013) propuso dejar el petróleo en el subsuelo a cambio de una compensación económica internacional; sin embargo, tras su fracaso, el Estado permitió la explotación del bloque. Varias organizaciones denunciaron la falta de una consulta libre, previa e informada, argumentando que las decisiones se tomaron sin seguir los procedimientos establecidos por el Convenio n.º 169 de la OIT y la Constitución de 2008. Más tarde, la CCE, a través de su dictamen 1-23-CP/23, validó la consulta popular nacional de 2023, que ordenó la suspensión de la explotación en el bloque 43, reafirmando la primacía de los derechos colectivos y de la naturaleza sobre los intereses extractivos.²⁰

En la cordillera del Cóndor, el proyecto minero Mirador, respaldado por inversiones chinas en tierras de las comunidades shuar, ha revelado un patrón preocupante: la ausencia de un proceso de consulta previo y adecuado. Se han reportado desalojos forzosos, fragmentación de las comunidades y una creciente militarización del territorio. Según Espinosa y Eguiguren, las autoridades priorizaron la firma de contratos antes de iniciar un diálogo con las comunidades, lo que puso en riesgo los estándares internacionales sobre el consentimiento previo. Además, efectos ambientales como la deforestación, la contaminación de fuentes de agua y la pérdida de biodiversidad han puesto de manifiesto la falta de un control estatal efectivo y de mecanismos de participación intercultural.²¹

En cuanto a la expansión petrolera en los bloques 22 y 28, que impacta a los pueblos sápara y kichwa, la situación ha sido bastante similar. La sentencia 1149-19-JP/19 de la CCE declaró inconstitucional el proceso de consulta realizado por el Estado, al determinar que no cumplió con los criterios de ser libre, previo, informado, de buena fe y con participación efectiva, tal como establecen el art. 57 de la Constitución y la jurisprudencia

19 Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Sucumbíos, "Sentencia de segunda instancia", *Caso A'i Cofán de Sinangoe*, 16 de noviembre de 2018. En el documento "La Corte Constitucional de Ecuador desarrolló estándares..." se dispone la nulidad de concesiones mineras aprobadas sin consulta previa, libre e informada y la reversión al Estado, al reconocer que se vulneran los derechos colectivos, territoriales y culturales de la comunidad afectada. Jorge Acero et al., "La Corte Constitucional de Ecuador desarrolló estándares para el cumplimiento de las obligaciones de respeto, promoción y garantía del derecho al consentimiento previo, libre e informado de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas en contextos de planes y proyectos extractivos: Análisis de la sentencia n.º 273-19-JP/221", *UPR Info*, accedido 4 de noviembre de 2025, <https://tinyurl.com/2exbtytt>.

20 Soledad Stoessel y Martín Scarpacci, "Disputas en torno al desarrollo y el territorio: El caso de Yasuní-ITT durante el Ecuador de la Revolución Ciudadana", *Territorios* 45 (2021), <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/territorios/a.8382>.

21 María Espinosa y María Eguiguren, "Incidencias socioambientales del proyecto minero Mirador en la cordillera del Cóndor en Ecuador", *Estudios de la Gestión: Revista Internacional de Administración* 17 (2025), <https://doi.org/10.32719/25506641.2025.17.7>.

internacional.²² Este fallo sentó un precedente importante, ya que definió parámetros claros sobre cómo deben llevarse a cabo los procesos consultivos en contextos interculturales, reconociendo los tiempos y las formas propias de deliberación de los pueblos indígenas.

Estos casos muestran que, a pesar de tener un marco constitucional y legal robusto, la implementación de la consulta previa en Ecuador ha sido bastante deficiente, y en muchas ocasiones se ha utilizado para validar decisiones ya tomadas. En lugar de prevenir conflictos, la simulación de procesos participativos ha creado desconfianza en las instituciones, fragmentación en las comunidades y una constante judicialización. La experiencia nos dice que para que el derecho a la consulta se aplique de verdad, es necesario fortalecer instituciones independientes, garantizar la transparencia de la información y adoptar una visión de gobernanza ambiental intercultural en que la participación no sea solo un trámite, sino un principio esencial del modelo de desarrollo nacional.

Obstáculos en la implementación: ausencia de consulta libre, previa e informada

A pesar de que el derecho a la consulta previa está reconocido en la legislación ecuatoriana, su implementación en proyectos extractivos enfrenta serias limitaciones estructurales, políticas y operativas. Estas barreras dificultan que los procesos cumplan con los estándares internacionales de consentimiento libre, previo e informado, tal como establecen el Convenio n.º 169 de la OIT y la Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Una consulta genuina debe ser voluntaria y anticipada y estar fundamentada en información técnica adecuada, para garantizar que las comunidades puedan deliberar y decidir según sus propios tiempos y métodos tradicionales.²³

El art. 57, num. 7, de la Constitución del Ecuador reconoce el derecho de los pueblos indígenas a ser consultados antes de la ejecución de proyectos que puedan afectar su entorno o su identidad cultural. Además, el art. 66 refuerza el principio de participación sin coerción, intimidación ni condiciones. Sin embargo, en la práctica, varios informes y decisiones judiciales han evidenciado que estos principios han sido vulnerados de manera siste-

mática. Organizaciones indígenas y de derechos humanos han denunciado presiones económicas, militarización de territorios, manipulación de líderes comunitarios y exclusión de autoridades legítimas, lo que socava la legitimidad del proceso y genera divisiones sociales duraderas.

A pesar de las decisiones tomadas, la falta de mecanismos efectivos para garantizar el cumplimiento y la reparación ha minado la confianza de las comunidades en las instituciones públicas. En muchos casos, las sentencias a favor no han logrado detener de manera definitiva los proyectos ni han compensado los daños ambientales o culturales causados. Esto genera una sensación de impunidad y alimenta el descontento hacia el modelo extractivista y la efectividad del Estado de derecho.

Para superar estos retos, es necesario implementar reformas estructurales que fortalezcan la independencia institucional, crear organismos especializados en derechos colectivos y consulta previa, y adoptar una perspectiva intercultural en la gobernanza ambiental. Solo a través de procesos que aseguren información clara, participación activa y respeto por las cosmovisiones de los pueblos indígenas, se podrá transformar la consulta previa en una herramienta genuina de justicia social, ambiental y democrática.

Respuestas sociales: movilizaciones, acciones judiciales y participación popular

Frente a las limitaciones estructurales en la aplicación del derecho a la consulta previa, los pueblos y nacionalidades indígenas de Ecuador, junto con organizaciones sociales y ambientalistas, han puesto en marcha una serie de estrategias para proteger sus derechos y redefinir su relación con el Estado. Estas estrategias incluyen movilizaciones masivas, litigios estratégicos, participación en consultas populares y la creación de propuestas comunitarias para la gobernanza territorial. No solo buscan salvaguardar los territorios ancestrales, sino también desafiar el modelo de desarrollo extractivista que predomina.

Las movilizaciones sociales han sido un pilar fundamental de esta resistencia. Desde las protestas contra la explotación del bloque ITT en el Yasuní hasta la oposición a la minería en la cordillera del Cóndor, los pueblos indígenas han hecho visible

22 Julieta Sánchez, "Amazonía: Los derechos fundamentales de los pueblos ancestrales frente a la explotación petrolera", *Emerging Trends in Education* 7, n.º 14 (2020): 167, <https://tinyurl.com/4cp6tf9z>.

23 José Fonseca y Diana Solano, "La tierra hecha pedazos: Análisis crítico de la narrativa constitucional sobre el desarrollo, el territorio y la consulta previa", *Precedente. Revista Jurídica* (2021), <https://doi.org/10.18046/prec.v19.4642>.

su lucha tanto a nivel nacional como internacional. Las marchas organizadas por la CONAIE en 2012, 2015 y 2019 articulaban demandas que iban más allá de lo ambiental, incorporando reclamos económicos, educativos y políticos, y evidenciando la interdependencia entre los derechos de la naturaleza y los derechos colectivos. Estas movilizaciones han logrado influir en la agenda pública, obligando al Estado a abrir espacios de diálogo y, en algunos casos, a suspender temporalmente proyectos extractivos.

En el mundo del derecho, las acciones judiciales se han convertido en herramientas clave para proteger el territorio. La sentencia del caso Sápara (2019) y el fallo a favor de los waorani de Pastaza (2019) marcaron un antes y un después al declarar inconstitucionales los procesos de consulta realizados en el contexto de licitaciones petroleras, ya que no cumplían con los estándares de buena fe ni respetaban las estructuras de representación comunitaria. De manera similar, las decisiones en los casos Los Cedros (2021) y Pueblo Siekopai (2023) reafirmaron la obligación del Estado de asegurar consultas culturalmente adecuadas y la responsabilidad de reparar de manera integral los daños ocasionados. Estos fallos sientan un precedente legal que amplía la protección de los derechos colectivos y de la naturaleza, integrando una visión biocéntrica e intercultural.

Otro ámbito importante ha sido el de las consultas populares y los mecanismos de participación ciudadana. La consulta de Quito (2023), que confirmó la prohibición de la minería metálica en el Chocó Andino, es un ejemplo emblemático de cómo la sociedad civil puede influir en la gobernanza ambiental a través de mecanismos democráticos directos. Este tipo de procesos, basados en el principio del Buen Vivir (*Sumak Kawsay*), refleja una ampliación del concepto de participación, que ya no se limita a las comunidades directamente afectadas, sino que involucra a toda la ciudadanía en la defensa del patrimonio natural.

Más allá de la resistencia, las comunidades indígenas han encontrado formas proactivas de enfrentar los desafíos, y una de ellas son los llamados *planes de vida*. Estos instrumentos de planificación territorial, creados por la comunidad, integran visiones únicas de desarrollo sostenible que están profundamente arraigadas en su identidad cultural y en el respeto por los ciclos de la

naturaleza. Reconocidos a nivel internacional, los planes de vida son un símbolo de autonomía y gobernanza territorial intercultural, al buscar un equilibrio entre el bienestar humano y la salud del ecosistema.

Estas respuestas sociales son una forma activa y constructiva de resistencia ante las fallas del Estado. Al unir fuerzas a través de la movilización, el litigio estratégico, la participación democrática y la gestión comunitaria, las comunidades indígenas y sus aliados están ampliando los horizontes de la gobernanza ambiental en Ecuador. Su labor no solo protege territorios específicos, sino que también propone un modelo alternativo de desarrollo que se basa en la justicia ambiental, la autodeterminación de los pueblos y el respeto por la diversidad cultural.

Discusión

La consulta previa, libre e informada es reconocida en el marco jurídico ecuatoriano como un derecho fundamental de carácter colectivo, protegido por la Constitución de la República (art. 57, núm. 7) y por convenios internacionales como el n.º 169 de la OIT, ratificado en 1998. Este derecho busca garantizar que los pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianos y montubios tengan una participación real en cualquier decisión que pueda afectar sus territorios, culturas y medios de vida, especialmente en casos de extracción o de infraestructura que puedan tener un impacto socioambiental. En su sentido más amplio, la consulta previa libre e informada se presenta como un mecanismo de gobernanza ambiental intercultural, fundamental para construir el Estado plurinacional e intercultural que se establece en la Constitución de 2008.²⁴

A pesar de su estatus constitucional, la consulta previa libre e informada carece de una ley orgánica que regule de manera integral sus procedimientos, etapas, plazos y actores. Esta ausencia ha dado lugar a un marco jurídico fragmentado, que depende de normas administrativas como el Decreto Ejecutivo n.º 1247 de 2012, cuyo rango sublegal contradice el principio de reserva legal establecido en el art. 132 de la Constitución. En la práctica, esta debilidad ha permitido que el Estado actúe al mismo tiempo como promotor y ejecutor de las consultas, lo que genera un evidente conflicto de intereses.²⁵

²⁴ Observatorio Ciudadano, IWGIA y Embajada de Noruega, *El derecho a la consulta*, 23.

²⁵ Cedeño, "La consulta previa", 7908.

Además, ha surgido una confusión sistemática entre la consulta previa y la consulta ambiental. Mientras que la primera es un derecho colectivo de los pueblos indígenas que requiere un proceso intercultural y deliberativo antes de cualquier decisión, la segunda se presenta como un mecanismo administrativo dentro de la evaluación de impacto ambiental. La falta de conexión entre ambas ha llevado a que los resultados de la consulta previa libre e informada no sean vinculantes en el procedimiento ambiental, lo que va en contra de los principios de coherencia normativa y protección integral del medio ambiente.²⁶

La CCE ha estado trabajando en una línea jurisprudencial que busca cerrar esta brecha. En sentencias como Los Cedros (2021), Waorani de Pastaza (2019) y Pueblo Siekopai (2023), el tribunal ha dejado claro que la consulta previa debe realizarse antes de cualquier decisión o autorización administrativa. Esto asegura una participación que respete la cultura, proporcione información completa y permita que las comunidades realmente influyan en la decisión final.²⁷

Siguiendo lo que se establece en el Boletín de Jurisprudencia Constitucional sobre Consulta Previa, el tribunal exige que las consultas se lleven a cabo de buena fe, sean transparentes y tengan la capacidad de generar un verdadero consentimiento, lo que reafirma su carácter vinculante. Estas sentencias han fortalecido la conexión entre la consulta previa, los derechos de la naturaleza (art. 71) y el principio precautorio, transformando el derecho a la consulta en una herramienta clave para la justicia ambiental y climática.²⁸

Los resultados del análisis empírico de los casos Yasuní, Mirador y Sápara muestran que, a pesar de contar con un marco constitucional avanzado, la implementación por parte del Estado sigue una lógica extractivista. La falta de instituciones autónomas y la escasa coordinación entre ministerios (Ambiente, Energía, Pueblos y Secretaría Jurídica) dificultan la integralidad del Estado y debilitan la gobernanza ambiental. Esto se traduce en procesos de consulta que son más bien simulados, en información incompleta y en decisiones que

priorizan intereses económicos por encima de los derechos colectivos y ambientales.²⁹

Ante esta situación, la CCE y los movimientos sociales se han convertido en los principales actores de cambio. Las comunidades han utilizado la judicialización estratégica y la movilización social como herramientas para hacer valer sus derechos, impulsando un proceso de democratización ambiental desde la base. Estas experiencias demuestran que la consulta previa, más que un simple derecho, es un medio para redistribuir el poder y fomentar la autodeterminación territorial.³⁰

Para fortalecer el derecho a la consulta previa libre e informada, es fundamental que se apruebe una ley orgánica que establezca criterios técnicos claros, procedimientos diferenciados, control social y sanciones por incumplimiento. Esta ley debe reconocer la autonomía de las organizaciones comunitarias y sus métodos de deliberación, para asegurar una participación efectiva, informada y culturalmente relevante.³¹

Además, es crucial crear una autoridad independiente y plurinacional con la capacidad de supervisar los procesos de consulta, anular aquellos que no cumplan con los estándares requeridos y garantizar reparaciones integrales. Solo a través de esta institucionalidad intercultural podremos pasar de una simulación de participación a una verdadera justicia ambiental.³²

Por último, la consulta previa libre e informada debe ser parte de un enfoque que integre los derechos humanos y la justicia climática, reconociendo su vínculo con el derecho a un ambiente sano, la autodeterminación y el desarrollo propio. Desde esta perspectiva, la consulta no debe ser vista como un simple trámite, sino como un espacio de diálogo intercultural que busca alinear los proyectos de desarrollo con la sostenibilidad ecológica y la diversidad cultural.³³

Solo una aplicación coherente y participativa de la consulta previa libre e informada podrá convertirla en un verdadero motor de cambio estructural, capaz de equilibrar la relación entre el Estado, los pueblos indígenas y la naturaleza dentro del marco del Estado plurinacional ecuatoriano.³⁴

26 González y Veintimilla, "Desafíos y perspectivas", 145.

27 Ecuador Corte Constitucional, *Caso n.º 273-19-JP/22*, párr. 120.

28 Castro y Vázquez, "Análisis sobre el cumplimiento", 635.

29 Espinosa y Eguiguren, "Incidencias socioambientales", 145.

30 Echeverry, "La participación ciudadana", 110.

31 Tixi, Caveda y Espinoza, "Análisis del derecho", 20.

32 Cedeño, "La consulta previa", 7912.

33 Sánchez et al., "Desarrollo sostenible y contabilidad", 168.

34 Salas, "Educación ambiental", 240.

Conclusiones

La consulta previa, libre e informada es un derecho fundamental que tiene un enfoque colectivo y se presenta como una herramienta esencial para la gobernanza ambiental intercultural. Su objetivo es garantizar que los pueblos indígenas, afroecuatorianos y montubios participen de manera efectiva en las decisiones que afectan sus territorios, culturas y formas de vida. Sin embargo, este análisis revela que, a pesar de estar reconocido en la Constitución ecuatoriana (art. 57, núm. 7) y en el Convenio n.º 169 de la OIT, su aplicación en la práctica sigue siendo fragmentada, desigual y con poca influencia en las decisiones del Estado.³⁵

La falta de una ley orgánica de consulta previa ha llevado a que este derecho se regule mediante decretos y normativas administrativas, lo que debilita su carácter obligatorio y genera un conflicto de intereses al concentrar en el Estado las funciones de promotor, ejecutor y evaluador. Además, la confusión persistente entre la consulta previa y la consulta ambiental dificulta que los resultados de la consulta previa libre e informada sean vinculantes en los procesos de licenciamiento ambiental, lo que resta a su potencial transformador.³⁶

Los hallazgos también muestran que el Estado ecuatoriano no ha logrado establecer una institucionalidad coherente ni una coordinación intersectorial efectiva. La falta de protocolos comunes entre ministerios, la escasa inclusión de las estructuras organizativas comunitarias y las asimetrías técnicas evidencian una brecha estructural que limita la efectividad de este derecho. Como resultado, se han llevado a cabo consultas formales pero no sustantivas, lo que ha debilitado la justicia ambiental y climática en los territorios.³⁷

En contraste, la CCE ha desarrollado una jurisprudencia progresiva (como los casos Waorani de Pastaza, Los Cedros y Pueblo Siekopai, entre otros) que establece estándares de buena fe, interculturalidad, información completa y consentimiento libre. Su papel es fundamental para asegurar que la consulta sea vinculante y se convierta en un ins-

trumento de reparación, prevención de conflictos y protección de los derechos de la naturaleza.³⁸

A partir de estos hallazgos, se concluye que la consulta previa libre e informada solo podrá convertirse en una herramienta efectiva de justicia ambiental si se reconfigura desde un enfoque intercultural, plurinacional y biocéntrico, que logre equilibrar las relaciones entre el Estado, los pueblos indígenas y el entorno natural.³⁹ Para ello, se recomienda:

1. Desarrollar de manera participativa una ley orgánica de consulta previa, que incluya estándares claros sobre obligatoriedad, etapas, plazos y mecanismos de control ciudadano.
2. Establecer una autoridad plurinacional e independiente que se encargue de supervisar, validar y sancionar irregularidades en los procesos de consulta.⁴⁰
3. Fortalecer las capacidades jurídicas, técnicas y organizativas de las comunidades a través de programas de formación y apoyo logístico.⁴¹
4. Integrar la consulta previa en el sistema nacional de gestión ambiental, asegurando que sus resultados sean vinculantes en los procedimientos de evaluación y licenciamiento.⁴²

Finalmente, se sugiere que futuras investigaciones profundicen en la evaluación comparativa de modelos de consulta previa en América Latina, así como en los impactos acumulativos de la actividad extractiva sobre los territorios indígenas y los ecosistemas.⁴³ Solo así se podrá avanzar hacia un modelo de democracia ambiental efectiva, en que la consulta previa libre e informada no sea solo un requisito formal, sino un verdadero instrumento de autodeterminación, justicia climática y sostenibilidad ecológica.⁴⁴

Referencias

Acero, Jorge, Ángel González, María Espinosa, Sofía Jarrín, Vivian Idrobo y Verónica Potes. "La Corte Constitucional de Ecuador desarrolló estándares para el cumplimiento de las obligaciones de respeto, promoción y garantía del derecho al consentimiento previo, libre e informado de las

35 Observatorio Ciudadano, IWGIA y Embajada de Noruega, *El derecho a la consulta*, 25.

36 González y Veintimilla, "Desafíos y perspectivas", 149.

37 Fonseca, Arroyo y Castellanos, "Gobernanza ambiental con enfoque étnico", 910.

38 Ecuador Corte Constitucional, *Caso n.º 273-19-JP/22*, párr. 135.

39 Valdez y Cisneros, "Gobernanza ambiental", 164.

40 Tixi, Caveda y Espinoza, "Análisis del derecho", 23.

41 Becerra, "Los derechos colectivos indígenas", 115.

42 Castro y Vázquez, "Análisis sobre el cumplimiento", 640.

43 Fonseca y Solano, "La tierra hecha pedazos"; Stoessel y Scarpacci, "Disputas en torno al desarrollo", 255.

44 Sánchez, "Amazonía", 170.

- comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas en contextos de planes y proyectos extractivos: Análisis de la sentencia n.º 273-19-JP/221". *UPR Info*. Consultado 4 de noviembre de 2025. <https://tinyurl.com/2exbtytt>.
- Ayora, Carina, Frank Iñiguez, Karen Ramírez, Andrea Curipoma y Katuska Lalvay. "La consulta previa, libre e informada en su contexto ecuatoriano: Aplicabilidad y operatividad fallida desde su emisión constitucional". *Latam. Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales y Humanidades* 5, n.º 3 (2024): 455-66. <https://doi.org/10.56712/latam.v5i3.2050>.
- Becerra, Katherine. "Los derechos colectivos indígenas: Propuesta de una clasificación en perspectiva comparada latinoamericana". *Ius et Praxis* 28, n.º 2 (2022): 99-123. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-00122022000200099>.
- Bernal, María Belén. "El reconocimiento, aplicación e implicaciones del derecho colectivo a la consulta prelegislativa en el Ecuador dirigido a los pueblos indígenas, montubios y afroecuatorianos". Tesis de licenciatura, Universidad de Cuenca, Ecuador, 2021. <https://tinyurl.com/2bjad7vu>.
- Castro, Elio, y David Vázquez. "Análisis sobre el cumplimiento a la consulta previa, libre e informada, en procesos extractivistas en el Ecuador". *Polo del Conocimiento* 5, n.º 11 (2020): 622-50. <https://tinyurl.com/57ux88fs>.
- Cedeño, Irvin. "La consulta previa desde el desarrollo jurisprudencial de la Corte Constitucional del Ecuador (sentencias n.º 001-10-SIN-CC, n.º 38-13-IS/19 y n.º 273-19-JP/22)". *Ciencia Latina. Revista Científica Multidisciplinaria* 7, n.º 4 (2023): 7897-919. https://doi.org/10.37811/cl_rcm.v7i4.7534.
- Echeverry, Yecid. "La participación ciudadana como mecanismo de protección del medioambiente: El caso de la consulta previa en comunidades étnicas". *Precedente. Revista Jurídica* 20 (2022): 89-121. <https://tinyurl.com/bdcs6r5h>.
- Ecuador Corte Constitucional. "Sentencia". *Caso n.º 273-19-JP/22*. 27 de enero de 2022.
- . "Sentencia". *Caso n.º 1149-19-JP/21*. 10 de noviembre de 2021. <https://tinyurl.com/2ebpuxct>.
- Espinosa, María, y María Eguiguren. "Incidencias socioambientales del proyecto minero Mirador en la cordillera del Cóndor en Ecuador". *Estudios de la Gestión: Revista Internacional de Administración* 17 (2025): 137-56. <https://doi.org/10.32719/25506641.2025.17.7>.
- Fonseca, Gregoria, Miryam Arroyo y José Castellanos. "Gobernanza ambiental con enfoque étnico: Una apuesta de gestión en áreas protegidas del Caribe Colombiano". *Revista Mexicana de Ciencias Agrícolas* 13, n.º 5 (2022): 905-15. <https://doi.org/10.29312/remexca.v13i5.3234>.
- Fonseca, José, y Diana Solano. "La tierra hecha pedazos: Análisis crítico de la narrativa constitucional sobre el desarrollo, el territorio y la consulta previa". *Precedente. Revista Jurídica* (2021): 109-48. <https://doi.org/10.18046/prec.v19.4642>.
- González, Roberto, y Raquel Veintimilla. "Desafíos y perspectivas de la consulta previa y ambiental en la protección de los derechos de la naturaleza en Ecuador". *Naturaleza y Sociedad. Desafíos Medioambientales* 12 (2025): 130-54. <https://doi.org/10.53010/nys12.06>.
- Observatorio Ciudadano, IWGIA y Embajada de Noruega. *El derecho a la consulta de los pueblos indígenas: Análisis del derecho nacional, internacional y comparado*. Santiago de Chile: IWGIA, 2016. <https://tinyurl.com/mr9udp2t>.
- OIT. *Convenio n.º 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes*. 27 de junio de 1989. <https://tinyurl.com/wcvayut9>.
- Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Sucumbíos. "Sentencia de segunda instancia". *Caso Aí Cofán de Sinangoe*. 16 de noviembre de 2018.
- Salas, Hugo. "Educación ambiental y su contribución al cuidado y protección del ecosistema". *Fides et Ratio. Revista de Difusión Cultural y Científica de la Universidad La Salle en Bolivia* 21, n.º 21 (2021): 229-46. <https://tinyurl.com/3hxxhvkf>.
- Sánchez, Darwin, María Landázuri, Sandra Ramírez y Mary Acosta. "Desarrollo sostenible y contabilidad: Integrando la contabilidad ambiental en prácticas empresariales". *Journal of Economic and Social Science Research* 4, n.º 2 (2024): 157-77. <https://doi.org/10.55813/gaea/jessr/v4/n2/105>.
- Sánchez, Julieta. "Amazonía: Los derechos fundamentales de los pueblos ancestrales frente a la explotación petrolera". *Emerging Trends in Education* 7, n.º 14 (2020): 161-80. <https://tinyurl.com/4cp6tf9z>.
- Stoessel, Soledad, y Martín Scarpacci. "Disputas en torno al desarrollo y el territorio: El caso de Yasuní-ITT durante el Ecuador de la Revolución Ciudadana". *Territorios* 45 (2021): 239-59. <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/territorios/a.8382>.
- Tixi, Silvio, Duniesky Caveda y Guillermo Espinoza. "Análisis del derecho a la consulta previa de las nacionalidades indígenas de la Amazonía en contextos de extracción petrolera". *Explorador Digital* 9, n.º 3 (2025): 6-25. <https://doi.org/10.33262/explorador-digital.v9i3.3427>.
- Valdez, Mathías, y Paola Cisneros. "Gobernanza ambiental, Buen Vivir y la evolución de la deforestación en Ecuador en las provincias de Tungurahua y Pastaza". *Foro. Revista de Derecho* 34 (2020): 146-67. <https://doi.org/10.32719/26312484.2020.34.8>.

Declaración de autoría

Víctor Manuel Angulo Villacís y Ricardo Salazar Orozco participaron en la conceptualización, investigación, redacción, revisión y edición del artículo.

Declaración de conflicto de intereses

Los autores declaran no tener ningún conflicto de interés financiero, académico ni personal que pueda haber influido en la realización del estudio.