

The implementation of free and informed prior consultation in the A'I COFAN indigenous community of Sinangoe, Ecuador
La implementación de la consulta previa libre e informada en la comunidad indígena A'I COFAN de Sinangoe del Ecuador

Autores:

Remache-Morocho, Jessica Milena
UNIVERSIDAD CATÓLICA DE CUENCA
Cuenca– Ecuador



jessica.remache.05@est.ucacue.edu.ec



<https://orcid.org/0009-0007-8126-5375>

Trelles-Vicuña, Diego Fernando
UNIVERSIDAD CATÓLICA DE CUENCA
Cuenca– Ecuador



dtrelles@ucacue.edu.ec



<https://orcid.org/0000-0002-8466-7165>

Fechas de recepción: 04-AGO-2025 aceptación: 04-SEP-2025 publicación: 30-SEP-2025



<https://orcid.org/0000-0002-8695-5005>

<http://mqrinvestigiar.com/>



Resumen

La consulta previa, libre e informada (CPLI), es un tema de gran relevancia para las comunidades indígenas del Ecuador, ya que es un derecho fundamental reconocido en el marco normativo nacional e internacional. La Constitución de Ecuador de 2008, en su artículo 57, establece de manera clara que los pueblos y nacionalidades indígenas tienen el derecho a ser consultados sobre proyectos que puedan afectar directa o indirectamente a sus territorios, recursos naturales y formas de vida (2008). De la misma manera el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (Organización Internacional del Trabajo [OIT], 1989), reconocer el derecho a la consulta previa, libre e informada (CPLI). No obstante, su aplicación ha sido deficiente, lo que ha generado tensiones sociales y territoriales debido a la falta de mecanismos adecuados, escasa voluntad política, deficiente capacitación institucional y la influencia de intereses económicos. Esta situación impide que las comunidades puedan participar informadamente en decisiones que afectan sus territorios. La presente investigación se enfoca en analizar la implementación de la CPLI en la comunidad A'I COFÁN de Sinangoe, evaluando el cumplimiento de los parámetros establecidos por la Corte Constitucional en la Sentencia No. 273-19-JP/22. El estudio busca aportar a la garantía efectiva de este derecho y al fortalecimiento de la justicia social y los derechos colectivos en Ecuador.

Palabras clave: Constitución; derecho público; comunidad indígena; informada; previa; libre e informada



Abstract

Free, prior and informed consultation (FPIC) is an issue of great relevance for the indigenous communities of Ecuador, as it is a fundamental right recognized in the national and international regulatory framework. Article 57 of the 2008 Constitution of Ecuador clearly establishes that indigenous peoples and nationalities have the right to be consulted on projects that may directly or indirectly affect their territories, natural resources and ways of life .(2008)

Similarly, Convention 169 of the International Labor Organization (International Labor Organization [ILO], 1989) , recognizes the right to free, prior and informed consultation (FPIC). However, its application has been deficient, which has generated social and territorial tensions due to the lack of adequate mechanisms, scarce political will, deficient institutional training and the influence of economic interests. This situation prevents communities from being able to participate in an informed manner in decisions that affect their territories. This research focuses on analyzing the implementation of FPIC in the A'i Cofán de Sinangoe community, evaluating compliance with the parameters established by the Constitutional Court in Ruling No. 273-19-JP/22. The study seeks to contribute to the effective guarantee of this right and the strengthening of social justice and collective rights in Ecuador.

Keywords: Constitution; public law; indigenous community; informed; prior; free; free and informed

Introducción

La consulta previa, libre e informada (CPLI) es un derecho fundamental de gran importancia para las comunidades indígenas de Ecuador, reconocido tanto en la legislación nacional como en los estándares internacionales. Según el artículo 57 de la Constitución de Ecuador de 2008, se establece de manera explícita que los pueblos y nacionalidades indígenas tienen el derecho a ser consultados sobre proyectos que puedan afectar directa o indirectamente sus territorios, recursos naturales y modos de vida. De igual manera, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 1989) también reconoce este derecho a la consulta previa, libre e informada. No obstante, a pesar de que este derecho es reconocido a nivel internacional, las comunidades indígenas en Ecuador siguen enfrentando obstáculos significativos para ejercerlo de manera efectiva, lo que genera tensiones sociales, territoriales y culturales debido a las deficiencias en su implementación.

La falta de cumplimiento de las normativas vigentes y la carencia de mecanismos adecuados han impedido que la CPLI se ejecute de manera eficiente, limitando la capacidad de las comunidades indígenas para tomar decisiones informadas sobre proyectos que afectan sus territorios. A esto se suman factores como la falta de voluntad política, la insuficiente capacitación tanto de funcionarios públicos como de líderes comunitarios, y la influencia de intereses económicos que priorizan el desarrollo por encima de los derechos colectivos. La escasa comprensión del verdadero alcance de este derecho ha generado desconfianza y desinformación entre las comunidades afectadas.

En este contexto, surge la pregunta central de esta investigación: ¿Cómo se ha implementado la consulta previa, libre e informada en las comunidades indígenas de Ecuador, con especial énfasis en la comunidad A'ICOFÁN de Sinangoe? El objetivo principal de esta investigación es analizar el proceso de consulta previa en la comunidad A'ICOFÁN de Sinangoe, así como evaluar si los parámetros establecidos por la Corte Constitucional para llevar a cabo este proceso están siendo respetados por los consultantes.

Para cumplir con los objetivos planteados, se realizará un análisis detallado de la normativa nacional e internacional relacionada con la CPLI, además de estudiar las sentencias



relevantes, como la Sentencia No. 273-19-JP/22 (Consulta previa en la comunidad A'I COFÁN de Sinangoe), que desempeñan un papel crucial en el contexto de esta investigación.

En conclusión, esta investigación tiene el potencial de proponer soluciones que garanticen el ejercicio pleno del derecho a la consulta previa, libre e informada, y contribuirá al fortalecimiento de las políticas públicas en Ecuador, mejorando la justicia social y el respeto a los derechos colectivos de los pueblos indígenas.

Marco teórico

Origen Nacional e Internacional de la Consulta Previa, Libre e Informada

El concepto de consulta previa, libre e informada (CPLI) está estrechamente vinculado con el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), adoptado en 1989, el cual fue el primer instrumento internacional vinculante que reconoció formalmente el derecho de los pueblos indígenas a ser consultados antes de la implementación de proyectos que pudieran afectarlos.

En particular, los artículos 6 y 15 del Convenio 169 imponen a los Estados la obligación de consultar a los pueblos indígenas mediante procedimientos apropiados y de buena fe, antes de adoptar cualquier medida legislativa o administrativa que pueda afectarlos directamente. Esta obligación de consulta se extiende no solo a las decisiones legislativas, sino también a aquellos proyectos que puedan impactar sus territorios, recursos naturales y formas de vida. De manera complementaria, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de 2007, en su artículo 19, establece el deber de consultar a los pueblos indígenas con el objetivo de obtener su consentimiento libre, previo e informado antes de que se implementen medidas que puedan afectarles.

La importancia de este marco normativo internacional radica en que, como señala Carrión (2012), desde la Conferencia Internacional de Organizaciones No Gubernamentales sobre la Discriminación de los Pueblos Indígenas en 1977, se comenzó a discutir activamente sobre la discriminación, el racismo y la exclusión de las comunidades indígenas, así como sobre su contribución al desarrollo político, económico, social, cultural y espiritual de las sociedades globales. Los organismos internacionales, a lo largo de los años, han jugado un papel crucial en el reconocimiento de los derechos colectivos de los pueblos y nacionalidades indígenas,



visibilizando su lucha por la autodeterminación, la preservación de su identidad cultural y el respeto a sus derechos fundamentales. Estos esfuerzos internacionales permitieron posicionar los derechos de los pueblos indígenas en la agenda global, abriendo espacios para el debate y la formulación de normas jurídicas, vinculantes o no, que los Estados deben observar.

En relación con los recursos naturales, el artículo 15, numeral 2 del Convenio 169 establece que, en caso de que el Estado tenga derechos sobre los recursos del subsuelo o de otros recursos en las tierras de los pueblos indígenas, debe llevar a cabo procedimientos para consultar a los pueblos afectados. Esto tiene el fin de determinar si sus intereses serán perjudicados y en qué medida, antes de que el Estado autorice o emprenda cualquier programa de prospección o explotación de los recursos en sus tierras. Además, los pueblos indígenas deben participar en los beneficios generados por estas actividades y recibir una indemnización justa por los daños que pudieran sufrir como consecuencia de las mismas. Esto subraya la importancia de la CPLI como un derecho fundamental, no solo en términos de consulta, sino también en lo que respecta a la participación y la compensación por los perjuicios que las actividades extractivas puedan causar a las comunidades indígenas.

La Consulta Previa, Libre e Informada en la Constitución de 2008 en Ecuador

El derecho a la consulta previa, libre e informada (CPLI) es un principio fundamental para las comunidades indígenas, que se encuentra profundamente respaldado por instrumentos internacionales como el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), adoptado en 1989. Este convenio fue el primero de su tipo en reconocer formalmente el derecho de los pueblos indígenas a ser consultados antes de la implementación de proyectos o actividades que puedan afectarlos, especialmente aquellos relacionados con la explotación de recursos naturales. Los artículos 6 y 15 de este convenio obligan a los Estados a realizar consultas con los pueblos indígenas mediante procedimientos adecuados y de buena fe, siempre antes de adoptar decisiones legislativas o administrativas que pudieran impactarles de manera directa. Esta obligación se extiende a proyectos que puedan alterar sus territorios, recursos naturales y formas de vida, garantizando que las comunidades afectadas tengan la oportunidad de participar en la toma de decisiones. Asimismo, el artículo 19 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007)

refuerza este principio al señalar que los pueblos indígenas deben ser consultados para obtener su consentimiento libre, previo e informado antes de cualquier medida que los afecte.

Desde su promulgación, el Convenio 169 y la Declaración de las Naciones Unidas han desempeñado un papel crucial en el reconocimiento y protección de los derechos colectivos de los pueblos indígenas, especialmente en lo que respecta a su participación en los procesos que afectan sus territorios y recursos. Como destaca Carrión (2012), la discusión sobre la discriminación y exclusión de los pueblos indígenas comenzó a ganar atención internacional desde la Conferencia Internacional de Organizaciones No Gubernamentales sobre la Discriminación de los Pueblos Indígenas en 1977, donde se comenzó a visibilizar no solo la marginación histórica de estas comunidades, sino también su valiosa contribución al desarrollo político, social, cultural y económico de las sociedades globales. La intervención de los organismos internacionales ha sido fundamental para posicionar los derechos de los pueblos indígenas dentro de la agenda política y jurídica internacional, promoviendo un cambio significativo en la forma en que los Estados deben abordar y reconocer a los pueblos indígenas como sujetos de derechos colectivos.

El artículo 15, numeral 2, del Convenio 169 de la OIT prescribe que, en caso de que el Estado tenga derechos sobre los recursos naturales ubicados en las tierras de los pueblos indígenas, como los minerales o los recursos del subsuelo, debe llevar a cabo un proceso de consulta con los pueblos afectados. Este proceso tiene como objetivo determinar si los intereses de las comunidades serán perjudicados y en qué medida, antes de que el Estado otorgue permisos para la prospección o explotación de los recursos en sus territorios. Además, el convenio establece que los pueblos indígenas deben participar en los beneficios derivados de estas actividades, garantizando una compensación equitativa por cualquier daño social, cultural o ambiental que pueda ocasionarse debido a los proyectos de explotación de recursos naturales. Este principio no solo subraya la importancia de la consulta previa como un derecho, sino también la necesidad de asegurar que las comunidades indígenas sean incluidas en los beneficios económicos derivados de los recursos que habitan, al mismo tiempo que se les compense de manera justa por cualquier impacto negativo que los proyectos puedan generar en su forma de vida.

Este enfoque integral de la consulta previa, libre e informada, aboga por un equilibrio entre el desarrollo de proyectos extractivos y la protección de los derechos colectivos de las comunidades indígenas. Impone la obligación de un proceso participativo en el que los pueblos indígenas puedan decidir libremente sobre el destino de sus tierras y recursos, asegurando que sus voces sean escuchadas y que sus intereses y derechos sean debidamente respetados en todos los niveles de toma de decisiones gubernamentales.

Parámetros para realizar la consulta previa libre e informada según la corte constitucional.

La Corte Constitucional ha establecido que el derecho a la consulta previa es una obligación estatal, que debe cumplirse en todas las etapas de planificación y desarrollo de proyectos que puedan afectar el territorio de las comunidades indígenas. En este sentido, la Corte ha identificado elementos fundamentales que deben ser observados por el Estado durante el proceso de consulta, los cuales incluyen: a) su carácter previo, lo que significa que debe llevarse a cabo antes de que inicie cualquier proyecto; b) la buena fe y el objetivo de alcanzar un acuerdo mutuo entre el Estado y las comunidades indígenas; c) la adecuación y accesibilidad de la consulta, garantizando que las comunidades puedan participar de manera efectiva y sin barreras; d) la realización de un estudio de impacto ambiental que permita evaluar los efectos del proyecto en el territorio y los recursos de la comunidad, y e) la garantía de que la consulta sea informada, asegurando que las comunidades reciban toda la información relevante y comprensible sobre los proyectos propuestos (Corte Constitucional. Sentencia 22-18-IN/21 de 21 de septiembre de 2021, párr. 118).

De manera coherente, el Convenio No. 169 de la OIT (1989) y la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas subrayan que la consulta debe ser previa, libre e informada. El principio de "previa" implica que las comunidades deben tener tiempo suficiente para ser informadas y poder discutir internamente sobre los asuntos que serán objeto de consulta. Además, es esencial que la información se proporcione en un formato y lenguaje adecuado para las comunidades, y que, si es necesario, se ofrezca traducción para garantizar que todos los miembros de la comunidad puedan comprender completamente la información presentada.



El principio de "libertad" en la consulta señala que debe llevarse a cabo sin presiones, coacciones o manipulaciones por parte del Estado, asegurando que la decisión final refleje la voluntad genuina de la comunidad indígena. Finalmente, el carácter "informado" de la consulta requiere que las comunidades participen de manera efectiva, teniendo acceso a información clara, completa y comprensible sobre los proyectos propuestos, incluyendo los riesgos y beneficios potenciales de dichos proyectos. Este principio abarca no solo el contenido de la información, sino también el momento, formato y métodos adecuados de difusión para que la comunidad pueda tomar decisiones fundamentadas.

Es esencial que los pueblos indígenas estén plenamente informados sobre los riesgos y beneficios de los proyectos que puedan afectar sus derechos, sin importar quién los ejecute. La consulta debe llevarse a cabo de una manera intercultural y plurinacional, respetando la cultura, las costumbres y la organización de cada comunidad. Además, debe ser un proceso de diálogo respetuoso, realizado en un idioma accesible para todos los miembros de la comunidad, garantizando así un consentimiento libre e informado que refleje la voluntad genuina de los pueblos indígenas afectados.

El derecho a la consulta libre, previa e informada y su alcance en los pueblos y nacionalidades indígenas del Ecuador

Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku

El caso del Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku ha marcado un hito a nivel internacional en cuanto a la protección de los derechos colectivos de las comunidades indígenas, particularmente en lo que respecta a la consulta previa, libre e informada (CPLI). En 2012, la Corte Interamericana de Derechos Humanos dictó una sentencia histórica en la que declaró al Estado ecuatoriano responsable de violar los derechos fundamentales de la comunidad Sarayaku. El fallo concluyó que el Estado había infringido el derecho a la consulta previa, el derecho a la propiedad comunal indígena y el derecho a la identidad cultural, en contravención de lo establecido en el artículo 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en conexión con los artículos 1.1 y 2 de dicho tratado. Esta sentencia se produjo después de que, desde finales de la década de 1990, el Estado ecuatoriano permitiera actividades de exploración petrolera en el territorio de Sarayaku sin haber consultado

previamente a la comunidad afectada, violando así un derecho fundamental de las comunidades indígenas que, según la normativa internacional, debe ser respetado.

La Corte determinó también que el Estado ecuatoriano había puesto en grave peligro los derechos a la vida y a la integridad personal de los miembros del pueblo Sarayaku, una situación que contraviene los artículos 4.1 y 5.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. La sentencia subrayó que, al permitir estas actividades sin consulta, el Estado había infringido su obligación de garantizar la propiedad comunal indígena y protegerla frente a actos que pudieran amenazar su integridad. En consecuencia, la Corte concluyó que hubo una clara violación a las garantías judiciales y a la protección efectiva que deben tener las comunidades indígenas, como se establece en los artículos 8.1 y 25 de la Convención Americana, vinculados con el artículo 1.1 del mismo tratado.

Este caso resalta la falta de cumplimiento por parte del Estado ecuatoriano en cuanto al respeto de los derechos fundamentales de las comunidades indígenas, particularmente el derecho a decidir sobre sus territorios y recursos naturales, y pone de manifiesto la necesidad urgente de que el Estado garantice el cumplimiento de los estándares internacionales en la consulta previa. Además, la Corte Interamericana enfatizó en su fallo la importancia de asegurar que los procesos de consulta no solo se realicen formalmente, sino de manera adecuada y respetuosa, de modo que las comunidades indígenas puedan participar libremente, informadas y sin presiones externas. La sentencia reitera que es esencial que los Estados respeten y apliquen los parámetros de la consulta previa, libre e informada, respetando las formas de organización, las costumbres y la cultura de los pueblos indígenas, como se establece en el derecho internacional. Esto subraya la urgencia de garantizar que las comunidades indígenas sean consultadas adecuadamente antes de tomar decisiones que puedan impactar su bienestar y sus territorios.

El carácter previo de la consulta

Según lo estipulado en el artículo 15.2 del Convenio No. 169 de la OIT (1989), la consulta previa, libre e informada debe llevarse a cabo antes de autorizar cualquier actividad de exploración o explotación de recursos en tierras indígenas, con el fin de evaluar los posibles impactos negativos de estas actividades sobre la comunidad. Este proceso debe iniciarse



desde las primeras etapas de los proyectos y debe realizarse de manera respetuosa, reconociendo las tradiciones y formas de organización del pueblo afectado, y extendiéndose incluso a las medidas legislativas que puedan estar relacionadas.

En el caso del Pueblo Sarayaku, el Estado ecuatoriano incumplió esta obligación al no llevar a cabo ninguna consulta en ninguna fase del proyecto petrolero. Las actividades de exploración y explotación se desarrollaron sin el consentimiento de la comunidad, lo que incluyó la construcción de helipuertos, la apertura de trochas, la colocación de explosivos y la afectación de áreas de gran valor cultural y espiritual para el pueblo Sarayaku. Este incumplimiento de la consulta previa no solo afectó los derechos territoriales y culturales de la comunidad, sino que también ignoró los principios fundamentales establecidos en el Convenio No. 169 de la OIT, que subraya la necesidad de garantizar la participación activa e informada de los pueblos indígenas en las decisiones que puedan afectar sus territorios y formas de vida.

La falta de consulta no solo constituye una violación a los derechos fundamentales de los pueblos indígenas, sino que también socava los principios de respeto a la autodeterminación y la protección de las culturas indígenas, pilares esenciales de las normativas nacionales e internacionales que protegen los derechos colectivos.

El carácter de informada

La consulta a los pueblos indígenas debe ser informada, lo que significa que las comunidades afectadas deben recibir información clara, precisa y comprensible sobre los riesgos y consecuencias potenciales de los proyectos propuestos. Este proceso también debe incluir un diálogo continuo y genuino que permita a las comunidades expresar sus preocupaciones y asegurarse de que sus derechos sean respetados, de modo que el consentimiento obtenido sea libre e informado. En el caso del Pueblo Sarayaku, no se demostró que la empresa petrolera involucrada hubiera proporcionado el estudio de impacto ambiental ni que hubiera existido un proceso auténtico de consulta o socialización del proyecto con la comunidad. Además, la participación efectiva del pueblo Sarayaku no fue garantizada, y no se promovió un diálogo adecuado que permitiera alcanzar un acuerdo informado sobre las actividades propuestas.

Como consecuencia de la falta de una consulta adecuada e informada, las actividades de la empresa petrolera provocaron divisiones y conflictos dentro de las comunidades vecinas, exacerbando las tensiones sociales y afectando la cohesión interna del pueblo Sarayaku. En este contexto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos concluyó que el Estado ecuatoriano no cumplió con su obligación de llevar a cabo un proceso adecuado y efectivo de consulta antes de autorizar o permitir las actividades de exploración petrolera en el territorio Sarayaku. Esta omisión tuvo un impacto grave sobre los derechos de la comunidad, incluyendo su identidad cultural.

La Corte constató que el Estado ecuatoriano incumplió con la obligación de garantizar un proceso de consulta adecuado que permitiera al Pueblo Sarayaku decidir sobre las actividades que afectarían su territorio. La comunidad no fue consultada antes de la realización de las actividades de exploración petrolera, la colocación de explosivos ni la afectación de sitios de especial valor cultural para el pueblo Sarayaku, lo que constituye una clara violación a sus derechos fundamentales.

Comunidad Sinangoe

La comunidad ancestral de Sinangoe, perteneciente a la nacionalidad A'Í COFÁN y situada en el cantón Gonzalo Pizarro, provincia de Sucumbíos, ha sostenido históricamente un modo de vida estrechamente vinculado a la naturaleza. Sus miembros se dedican tradicionalmente a la pesca, la caza, el cultivo y el mantenimiento de la chacra, prácticas que no solo les garantizan la subsistencia, sino que también forman parte esencial de su identidad cultural y espiritual. No obstante, a partir del año 2017, la comunidad comenzó a enfrentar amenazas persistentes a su territorio ancestral debido a la incursión de mineros artesanales, quienes iniciaron actividades extractivas sin su consentimiento.

Ante esta situación de riesgo inminente y la inacción de las autoridades estatales, la comunidad decidió organizarse para proteger su territorio. Como respuesta, constituyó una guardia indígena con la finalidad de ejecutar tareas de vigilancia, monitoreo y control frente a posibles invasiones. Paralelamente, desarrollaron su propio marco normativo denominado Ley Propia de Control y Protección del Territorio Ancestral de la Comunidad Sinangoe de A'í Kofán, un instrumento jurídico comunitario que refleja su autodeterminación y

compromiso con la defensa de su territorio y derechos colectivos. Esta iniciativa fue complementada con la solicitud de respaldo institucional al teniente político de Puerto Libre y al Ministerio del Ambiente, a fin de robustecer su estrategia de protección y control territorial (Sentencia No. 273-19-JP/22, 2022, pág. 6).

En junio de ese mismo año, la comunidad denunció la realización de actividades mineras ilegales dentro de su territorio ancestral. Según sus declaraciones, los mineros empleaban motobombas, canelones y dragas para llevar a cabo la extracción, lo que generó un daño significativo a los ecosistemas locales. Durante esta denuncia, la comunidad reveló la existencia de 20 concesiones mineras que ya estaban vigentes y otras 32 en trámite, abarcando en total aproximadamente 19.556 hectáreas, muchas de ellas ubicadas en zonas que la comunidad considera sagradas debido a su valor espiritual y cultural. En agosto, se sumó una nueva denuncia sobre la invasión territorial, haciendo énfasis en la falta de acción por parte de las autoridades estatales, quienes omitieron implementar medidas eficaces para la protección del territorio y los derechos de la comunidad (Sentencia No. 273-19-JP/22, 2022).

Frente a estas omisiones y ante la evidente vulneración de derechos fundamentales, en el año 2018 el presidente de la comunidad Cofán de Sinangoe, con el acompañamiento del delegado de la Defensoría del Pueblo de Sucumbíos, interpuso una acción de protección. Esta acción fue dirigida contra varias entidades estatales, entre ellas el Ministerio de Energía y Recursos Naturales No Renovables, la Secretaría Nacional del Agua (SENAGUA), la Agencia de Regulación y Control Minero (ARCOM) y el Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica (MAATE), por haber autorizado las concesiones sin realizar el proceso obligatorio de consulta previa, libre e informada, y por transgredir derechos colectivos fundamentales. Entre los derechos vulnerados se encuentran el derecho al territorio, a la identidad cultural, a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, al agua, a la salud, a la soberanía alimentaria, así como los derechos de la naturaleza reconocidos en la Constitución del Ecuador (Acción de Protección, 2018).

La unidad multicompetente del cantón Gonzalo Pizarro, resolvió lo siguiente: “Acepto la acción de protección por haberse vulnerado el derecho a la consulta previa, libre e informada,

prevista en el artículo 57 numeral 7 de la Constitución, y dispuso como medidas de reparación la suspensión de las concesiones mineras y la realización de una Consulta previa, libre e informada conforme al Convenio 169 de la OIT” (pág. 3)

En este sentido la corte constitucional frente a las acciones presentadas por la comunidad, realizo un análisis respecto a varios factores como es el derecho a la consulta previa, libre e informado, el derecho a la naturaleza y a tener un ambiente sano y equilibrado, así como también la implicación que tiene la minería ilegal para los derechos colectivos de los pueblos y nacionalidades indígenas.

En relación con el derecho a la consulta previa, libre e informada (CPLI), la Corte Constitucional del Ecuador, en la Sentencia No. 273-19-JP/22 de 2022, realizó un análisis profundo de los parámetros constitucionales y jurisprudenciales que regulan este mecanismo de participación indígena. En dicha sentencia, la Corte retomó lo dispuesto en el Dictamen No. 9-19-CP de 2019, en el cual se puntualiza que el artículo 398 de la Constitución impone al Estado la obligación de consultar a las comunidades cuando se pretenda autorizar cualquier decisión o actividad que pueda afectar el ambiente. Esta disposición se complementa con el artículo 57, numeral 7, que establece de manera específica la consulta previa para los pueblos y nacionalidades indígenas ante la posible afectación cultural o ambiental derivada de proyectos de prospección, explotación o comercialización de recursos naturales no renovables en sus territorios.

Además, la Corte aclaró que también se requiere consulta prelegislativa cuando las medidas normativas puedan incidir en los derechos colectivos de estos pueblos. En este contexto, la consulta no se limita únicamente a un procedimiento, sino que debe responder a una serie de parámetros esenciales que garanticen su legitimidad y efectividad. Entre dichos parámetros se incluyen: la naturaleza obligatoria y previa del proceso, la temporalidad o el momento en que debe realizarse (desde la fase de planificación del proyecto), el objeto o contenido de la consulta, los sujetos estatales obligados a ejecutarla, los mecanismos efectivos de participación comunitaria y los efectos vinculantes de la decisión que se adopte tras la consulta.

En concordancia con lo dispuesto en la Sentencia No. 22-18-IN/21, la Corte reiteró que el Estado tiene la responsabilidad indelegable de garantizar que la CPLI se realice de forma adecuada y conforme a estándares internacionales, incorporando cinco elementos esenciales: a) que la consulta se realice con carácter previo a la adopción de decisiones o implementación de proyectos; b) que se lleve a cabo con buena fe, con el objetivo genuino de alcanzar un acuerdo o consentimiento; c) que el proceso sea culturalmente pertinente, accesible y comprensible para los pueblos consultados; d) que esté acompañado de un estudio de impacto ambiental riguroso y participativo; y, e) que la información proporcionada sea clara, completa, oportuna y, de ser necesario, traducida al idioma originario de la comunidad, a través de intérpretes calificados, tal como lo establece también la Sentencia No. 20-12-IN/20.

En consecuencia, la consulta debe constituirse en un instrumento real y efectivo de participación, no en una formalidad vacía o en un simple requisito administrativo. Por ello, cualquier omisión en su aplicación invalida los actos administrativos o concesiones otorgadas sin su realización.

En el caso de la comunidad A'I COFÁN de Sinangoe, las autoridades estatales implicadas alegaron que no era necesario realizar la consulta, bajo el argumento de que las concesiones mineras otorgadas no afectaban directamente el territorio ancestral oficialmente reconocido. No obstante, la Corte rechazó enfáticamente esta posición, recordando que la CPLI debe ejecutarse desde la fase inicial de planificación de proyectos extractivos, sin esperar a que se consoliden afectaciones materiales. Además, señaló que esta obligación debe ser asumida de forma articulada por todas las entidades estatales competentes, a fin de garantizar la integridad y eficacia de los derechos colectivos.

Finalmente, la Corte Constitucional advirtió que, bajo ningún concepto, el consentimiento otorgado por una comunidad indígena para la ejecución de un proyecto puede ser interpretado como una autorización irrestricta para vulnerar otros derechos constitucionales, como la protección del medio ambiente, los derechos de la naturaleza o la autodeterminación de los pueblos. Cualquier intervención en territorios indígenas debe estar sujeta al respeto del bloque de constitucionalidad, que incluye la Constitución, los instrumentos internacionales de derechos humanos y la jurisprudencia constitucional vigente.

En conclusión, la corte constitucional dentro de la (Sentencia No. 273-19-JP/22, 2022) determina lo siguiente:

“Confirmar las sentencias emitidas por el juez de la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Gonzalo Pizarro de la provincia de Sucumbíos y la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Sucumbíos, que declararon la vulneración de los derechos a la consulta previa, a la naturaleza, al agua, al medio ambiente sano, a la cultura y al territorio, así como las medidas de reparación integral ordenadas en la sentencia de apelación” (pág. 38).

La Corte Constitucional del Ecuador evidenció que no se llevó a cabo un proceso de consulta previa, libre e informada en relación con las 20 concesiones mineras ya otorgadas ni respecto a las 32 solicitudes adicionales en trámite que abarcaban territorios ubicados en los alrededores de los ríos Chingual y Cofanes, zonas de alto valor ambiental y espiritual para la comunidad A’I COFÁN de Sinangoe. Esta omisión por parte del Estado fue justificada por las autoridades responsables bajo el argumento de que dichas concesiones no afectaban directamente el territorio ancestral reconocido de la comunidad. No obstante, la Corte rechazó tajantemente esta postura, subrayando que tal interpretación contraviene lo dispuesto en el artículo 57, numeral 7, de la Constitución de 2008, así como los criterios establecidos en la Sentencia No. 20-12-IN/20.

Conforme a dicho marco constitucional y jurisprudencial, la Corte recordó que la consulta previa debe efectuarse desde las etapas iniciales de planificación de cualquier proyecto de prospección o explotación de recursos naturales, es decir, antes incluso de que se proceda al otorgamiento de concesiones. Esta consulta no solo debe ser previa, sino también articulada y coordinada entre todas las entidades estatales con competencia en el tema, con el fin de garantizar la vigencia efectiva de los derechos colectivos de los pueblos y nacionalidades indígenas.

Asimismo, la Corte enfatizó que el consentimiento otorgado por una comunidad indígena respecto a un determinado proyecto no puede interpretarse como una autorización ilimitada para vulnerar derechos fundamentales. En este sentido, recalcó que ninguna autorización estatal o acuerdo comunitario puede justificar la omisión de los principios constitucionales



que protegen la naturaleza, el ambiente sano y los derechos colectivos. El Estado, en el marco del bloque de constitucionalidad, tiene el deber de asegurar que toda actividad extractiva se someta a un estricto control de legalidad y constitucionalidad, respetando no solo los procedimientos formales como la consulta, sino también los principios sustantivos que rigen el modelo de desarrollo sostenible y plurinacional consagrado en la Constitución ecuatoriana. En conclusión, la corte constitucional dentro de la (Sentencia No. 273-19-JP/22, 2022) determina lo siguiente:

“Confirmar las sentencias emitidas por el juez de la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Gonzalo Pizarro de la provincia de Sucumbíos y la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Sucumbíos, que declararon la vulneración de los derechos a la consulta previa, a la naturaleza, al agua, al medio ambiente sano, a la cultura y al territorio, así como las medidas de reparación integral ordenadas en la sentencia de apelación”.

La Corte Constitucional, al confirmar las sentencias emitidas por el juez de la Unidad Judicial Multicompetente del cantón Gonzalo Pizarro y por la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Sucumbíos, ratificó la existencia de una grave vulneración de derechos fundamentales y colectivos en perjuicio de la comunidad indígena A'I COFÁN de Sinangoe. Esta confirmación no solo valida el criterio jurídico de las instancias inferiores, sino que también refuerza la protección del derecho a la consulta previa, libre e informada, reconocida en el artículo 57 numeral 7 de la Constitución del Ecuador y en tratados internacionales como el Convenio 169 de la OIT.

Asimismo, la Corte reconoció la transgresión de otros derechos esenciales como el derecho a la naturaleza, al agua, al ambiente sano, a la cultura y al territorio, todos ellos pilares del régimen de derechos colectivos en el marco del Estado constitucional y plurinacional. La sentencia estableció que la falta de consulta previa respecto a las concesiones mineras otorgadas y en trámite fue una omisión inconstitucional que puso en riesgo la integridad física, cultural y espiritual de la comunidad.

En consecuencia, se ratificaron las medidas de reparación integral ordenadas, entre las que destacan la suspensión de las concesiones mineras, la implementación efectiva de un proceso



de consulta previa conforme a los parámetros constitucionales e internacionales, la protección del territorio ancestral, la restauración ambiental y la capacitación de funcionarios públicos en materia de derechos colectivos. Esta decisión sienta un precedente vinculante que fortalece la defensa de los derechos de los pueblos indígenas frente a actividades extractivas estatales o privadas, reafirmando el carácter vinculante de la consulta como un instrumento de participación efectiva y como garantía de la autodeterminación, la interculturalidad y el respeto por la naturaleza.

Material y métodos

La investigación que se presenta se desarrolló bajo un enfoque cualitativo, orientado al análisis detallado de diversas fuentes bibliográficas, que incluyen normativa nacional e internacional, así como sentencias constitucionales relacionadas con la implementación de la consulta previa, libre e informada, con un énfasis particular en la comunidad A'Í COFÁN de Sinangoe. El estudio adoptó un diseño no experimental, ya que no implicó la manipulación de variables, sino más bien la observación y análisis del problema en su contexto real. En este sentido, se utilizó un enfoque documental y analítico, basado en la revisión sistemática de fuentes del derecho, lo que permitió identificar y examinar los elementos normativos y jurisprudenciales que afectan el ejercicio de la consulta previa en los pueblos y nacionalidades indígenas del Ecuador.

Para llevar a cabo este análisis, se emplearon métodos dogmático-jurídico, analítico-sintético y deductivo-inductivo. El primero de estos métodos facilitó la interpretación sistemática de la normativa vigente, así como el análisis de fuentes legales, doctrinales y jurisprudenciales, lo que permitió establecer los parámetros que deben seguir las instituciones estatales en la aplicación de la consulta previa, ya sea en ámbitos ambientales, legislativos o administrativos, garantizando así el respeto de los derechos colectivos de las comunidades indígenas.

En cuanto al método analítico-sintético, este permitió una revisión exhaustiva de la documentación relevante, lo que permitió identificar cómo la omisión de la consulta previa vulnera los derechos fundamentales de las comunidades indígenas. Finalmente, el método deductivo-inductivo resultó ser clave para examinar el impacto que la sentencia del caso

Sarayaku ha tenido en Ecuador, constituyéndose en un precedente judicial fundamental para evaluar el cumplimiento estatal en materia de derechos colectivos y el derecho a la consulta previa.

Resultados

Si bien es cierto la consulta previa, libre e informada (CPLI), es un derecho colectivo que tiene La consulta previa, libre e informada (CPLI) ha adquirido un gran significado dentro de las comunidades indígenas del Ecuador, ya que es un derecho fundamental reconocido en el marco normativo tanto nacional como internacional. En particular, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 1989) establece este derecho, lo que ha sido ratificado por la Constitución ecuatoriana de 2008 en su artículo 57, que establece claramente que los pueblos y nacionalidades indígenas tienen el derecho a ser consultados sobre proyectos que puedan afectar directa o indirectamente a sus territorios, recursos naturales y formas de vida. A pesar de ello, como señala Carrión (2012), la Constitución de 1998 fue la que dio origen a la consulta previa, libre e informada, en donde los pueblos indígenas adquirieron el derecho a ser consultados especialmente en los casos que involucraran actividades extractivas de recursos naturales no renovables.

Este reconocimiento constituye un paso significativo para el Estado ecuatoriano, que, al reconocer los derechos colectivos de las comunidades, ha otorgado especial importancia a derechos como el derecho a la consulta previa, a la naturaleza, a un ambiente sano y, sobre todo, al derecho a la interculturalidad y plurinacionalidad. No obstante, a pesar de ser reconocido este derecho a nivel nacional e internacional, las comunidades indígenas en Ecuador continúan enfrentando serios desafíos en el ejercicio efectivo de este derecho, lo que genera tensiones sociales, territoriales y culturales. Esta deficiencia en la aplicación del derecho a la consulta es ejemplificada en el caso Sarayaku vs. Ecuador, donde la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en 2012, declaró por unanimidad que el Estado ecuatoriano fue responsable por vulnerar los derechos a la consulta previa, a la propiedad comunal indígena y a la identidad cultural, conforme al artículo 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Este caso dejó un precedente importante, pero a pesar de su relevancia, no impidió que la comunidad A'I COFÁN de Sinangoe sufriera una vulneración similar. Esta comunidad, ubicada en el cantón Gonzalo Pizarro, en la provincia de Sucumbíos, empezó a recibir amenazas a su territorio por parte de mineros artesanales en 2017. A pesar de su organización para defender su territorio ancestral, las autoridades estatales, como el Ministerio de Energía y Recursos Naturales no Renovables y otros organismos, otorgaron concesiones mineras sin consultar a la comunidad. A pesar de la vigencia de estas concesiones, que abarcaban aproximadamente 19.556 hectáreas, la consulta previa no se realizó, bajo el argumento de que las concesiones no afectaban el territorio ancestral reconocido de la comunidad.

Sin embargo, la Corte rechazó esta postura y reiteró que, según la Sentencia 20-12-IN/20 (2020) y el artículo 57.7 de la Constitución ecuatoriana, la consulta debe realizarse desde la fase de planificación de cualquier proyecto, incluso antes de otorgar concesiones. Es decir, debe ser coordinada entre las diferentes entidades estatales para garantizar una implementación efectiva de los derechos colectivos. Además, la Corte subrayó que el consentimiento de la comunidad para la ejecución de un proyecto no debe interpretarse como una autorización para que el Estado realice actividades de explotación sin considerar los principios constitucionales, tales como la protección de la naturaleza, el medio ambiente y los derechos culturales y territoriales.

Este caso refleja que, a pesar de la existencia de precedentes internacionales como el caso Sarayaku, el proceso de consulta previa en Ecuador no siempre se lleva a cabo de manera efectiva. Las autoridades estatales continúan limitando y, en algunos casos, impidiendo que se realice un proceso transparente y respetuoso del derecho a la consulta previa, libre e informada, lo que sigue afectando los derechos de las comunidades indígenas en el país.

La propuesta para abordar la implementación deficiente de la consulta previa, libre e informada (CPLI) en Ecuador se basa en la creación de un enfoque integral que garantice la participación activa de las comunidades indígenas y la efectiva coordinación entre las instituciones estatales. Para ello, se propone la creación de un comité interinstitucional permanente que incluya a todas las entidades relevantes, como el Ministerio de Energía, la Secretaría Nacional del Agua (SENAGUA), la Agencia de Regulación y Control Minero

(ARCOM), y el Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica (MAATE). Este comité debe coordinar y garantizar que la consulta previa se realice desde la fase de planificación de cualquier proyecto, especialmente aquellos relacionados con la explotación de recursos naturales, asegurando que se consulte a las comunidades antes de otorgar concesiones o permisos.

Además, se debe crear una plataforma de diálogo permanente entre las autoridades estatales y las comunidades indígenas, que permita la discusión transparente de los proyectos propuestos y las preocupaciones de las comunidades. A su vez, se promoverá un programa de capacitación tanto para las comunidades como para los funcionarios públicos sobre los derechos colectivos de los pueblos indígenas, con el fin de garantizar que todas las partes involucradas comprendan claramente sus derechos y responsabilidades.

Asimismo, se propone la revisión de concesiones mineras preexistentes que no hayan pasado por un proceso de consulta, con el fin de garantizar que los proyectos que afectan a los territorios indígenas sean evaluados nuevamente bajo los estándares de la CPLI. En cuanto al papel judicial, se fortalecerán los mecanismos de control y supervisión judicial para asegurar el cumplimiento de la consulta previa, garantizando que las comunidades puedan recurrir a instancias legales en caso de vulneración de sus derechos.

Además, se establecerán mecanismos de reparación integral para las comunidades afectadas por la falta de consulta, que no solo aborden los daños materiales, sino también la restitución de los derechos territoriales y la protección de la identidad cultural.

Conclusiones

A pesar de que la constitución de 2008 y la normativa internacional reconocen la consulta previa como un derecho fundamental de los pueblos indígenas, su aplicación efectiva sigue siendo limitada. Pues la falta de mecanismos institucionales adecuados, la escala voluntad política y la influencia de interés económico impiden que la Consulta se realice de manera previa, libre e informada.

El reconocimiento que hace la constitución ecuatoriana del 2008, ha generado incertidumbre en cuanto, al reconocimiento de los derechos colectivos de los pueblos y nacionalidades indígenas, ya que no solo se refiere a la consulta previa, libre e informada, al contrario,



menciona los diferentes tipos de consultas que existen en el Ecuador, como la consulta ambiental y prelegislativa, lo cual enfatiza el rol de las comunidades indígenas dentro de los proyectos estatales.

El fortalecimiento de las capacidades institucionales y comunitarias, la capacitación de funcionarios públicos y líderes indígenas, y la inclusión real de las comunidades en la toma de decisiones son aspectos claves para asegurar consultas que respeten la autodeterminación de los pueblos. Solo mediante una aplicación coherente y respetuosa del derecho a la CPLI se podrá avanzar hacia una justicia intercultural y social efectiva en Ecuador.

La falta de la aplicación de la consulta previa, libre e informada en las comunidades indígenas A'I COFÁN de Sinangoe, como el pueblo Sarayaku, hace ver al estado ecuatoriano, como un estado violado de derechos colectivos de pueblos y nacionalidades indígenas, por lo que es muy efímero reconocer la plurinacionalidad e interculturalidad que tiene el estado ecuatoriano.

Referencias bibliográficas

- Accion de proteccion , No. 21333-2018-00266 (Unidad Multicompetente del Cantón Gonzalo Pizarro 2018).
- Asamblea Constituyente de Montecristi. (2008). Constitución de la Republica del Ecuador. Registro Oficial 449.
- Carrión, P. (2012). Análisis de la consulta previa, libre e informada en Ecuador. Quito.
- Dictamen N°9-19-CP, 9-19-CP (Corte Constitucional 17 de septiembre de 2019).
- Hernández, J. (2018). La consulta previa, libre e informada en Ecuador: Retos y perspectivas para las comunidades indígenas. Gente Nueva.
- López, A. (2017). Desafíos en la implementación de la consulta previa en Ecuador.
- Organización Internacional del Trabajo [OIT]. (1989). Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes. Obtenido de

https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@americas/@ro-lima/documents/publication/wcms_345065.pdf

Sánchez, R. (2019). Intereses económicos y consulta previa: Un análisis crítico en el contexto ecuatoriano. . Revista Latinoamericana de Derecho y Sociedad, 89-103.

Sentencia No. 273-19-JP/22, No. 273-19-JP (Corte Constitucional enero de 2022).

Sentencia 20-12-IN/20, 20-12-IN/20 (Corte Constitucional 2020).

Sentencia 22-18-IN/21 , 22-18-IN/21 (Corte Constitucional 21 de septiembre de 2021)



Conflicto de intereses:

Los autores declaran que no existe conflicto de interés posible.

Financiamiento:

No existió asistencia financiera de partes externas al presente artículo.

Agradecimiento:

N/A

Nota:

El artículo no es producto de una publicación anterior.