



UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DE CUENCA

UNIVERSIDAD CATÓLICA DE CUENCA

Comunidad Educativa al Servicio del Pueblo

UNIDAD ACADÉMICA DE CIENCIAS SOCIALES

CARRERA DE DERECHO EN LÍNEA

**ANÁLISIS DEL INCUMPLIMIENTO DE LA SENTENCIA
001-10-SIN-CC MEDIANTE EL DECRETO EJECUTIVO 604
COMO MECANISMO DE REGULACIÓN DE LA
CONSULTA PRELEGISLATIVA A PUEBLOS Y
NACIONALIDADES INDÍGENAS EN ECUADOR, 2022**

**TRABAJO DE TITULACIÓN O PREVIO A LA OBTENCIÓN
DEL TÍTULO DE ABOGADA**

AUTOR: NAYELI KATHERINE ORDOÑEZ CARRIÓN

DIRECTOR: ABG. JUAN CARLOS ROMERO HERAS, MGS

CUENCA - ECUADOR

2025

DIOS, PATRIA, CULTURA Y DESARROLLO



UNIVERSIDAD CATÓLICA DE CUENCA

Comunidad Educativa al Servicio del Pueblo

UNIDAD ACADÉMICA DE CIENCIAS SOCIALES

CARRERA DE DERECHO

**ANÁLISIS DEL INCUMPLIMIENTO DE LA
SENTENCIA 001-10-SIN-CC MEDIANTE EL DECRETO
EJECUTIVO 604 COMO MECANISMO DE
REGULACIÓN DE LA CONSULTA PRELEGISLATIVA A
PUEBLOS Y NACIONALIDADES INDÍGENAS EN
ECUADOR, 2022**

**TRABAJO DE TITULACIÓN PREVIO A LA OBTENCIÓN
DEL TÍTULO DE ABOGADA**

AUTOR: NAYELI KATHERINE ORDOÑEZ CARRIÓN

DIRECTOR: ABG. JUAN CARLOS ROMERO HERAS, MGS

CUENCA – ECUADOR

2025

DIOS, PATRIA, CULTURA Y DESARROLLO



Declaratoria de Autoría y Responsabilidad

NAYELI KATHERINE ORDOÑEZ CARRIÓN, portador(a) de la cédula de ciudadanía N° **0705911907**. Declaro ser el autor de la obra: **Análisis del incumplimiento de la sentencia 001-10-SIN-CC mediante el Decreto Ejecutivo 604 como mecanismo de regulación de la consulta prelegislativa a pueblos y nacionalidades indígenas en Ecuador, 2022**, sobre la cual me hago responsable sobre las opiniones, versiones e ideas expresadas. Declaro que la misma ha sido elaborada respetando los derechos de propiedad intelectual de terceros y eximo a la Universidad Católica de Cuenca sobre cualquier reclamación que pudiera existir al respecto. Declaro finalmente que mi obra ha sido realizada cumpliendo con todos los requisitos legales, éticos y bioéticos de investigación, que la misma no incumple con la normativa nacional e internacional en el área específica de investigación, sobre la que también me responsabilizo y eximo a la Universidad Católica de Cuenca de toda reclamación al respecto.

Cuenca, **24 de octubre de 2025**



Nayeli Katherine
Ordonez Carrion
Time Stamped
Security Data

F:

NAYELI KATHERINE ORDOÑEZ CARRIÓN

C.I. 0705911907

CERTIFICACIÓN

Yo, **Juan Carlos Romero Heras**, portador de la cédula de identidad N.º 0301695367, en mi calidad de docente de la carrera de Derecho, modalidad en línea, y en mi rol de tutor del trabajo de titulación, certifico que el artículo titulado "**Análisis del incumplimiento de la sentencia 001-10-SIN-CC mediante el Decreto Ejecutivo 604 como mecanismo de regulación de la consulta prelegislativa a pueblos y nacionalidades indígenas en Ecuador, 2022**" ha sido elaborado por el estudiante **Nayeli Katherine Ordoñez Carrión**. El trabajo ha sido desarrollado bajo mi guía y supervisión periódica, cumpliendo con los requisitos académicos y las normas establecidas por la Universidad Católica de Cuenca.

Asimismo, hago constar que se trata de una investigación de carácter particular, desarrollada con el propósito de cumplir uno de los requisitos previos para la obtención del título de Abogado, conforme al plan de estudios aprobado por las instancias competentes.

Cuenca, 24 de octubre de 2025



Abg. Juan Carlos Romero Heras, Mgs
TUTOR
CI: 0301695367
UNIVERSIDAD CATÓLICA DE CUENCA

Dedicatoria

A mi madre,

por su amor incondicional, su fortaleza y su incansable dedicación.

Su apoyo constante ha sido el pilar sobre el cual he construido mi formación profesional. Gracias por su esfuerzo, por creer en mí y por hacer posible cada paso de este camino.

Este logro es reflejo de su sacrificio, de su ejemplo de perseverancia y del inmenso amor que siempre me ha brindado.

Agradecimiento

Quiero expresar mi más profundo agradecimiento a todas las personas que han sido parte de este camino.

A mi madre, por confiar siempre en mí, por su amor incondicional, su fortaleza y por enseñarme a no rendirme ante las dificultades. Gracias por ser mi mayor inspiración y mi apoyo constante. A mi hermana, por su cariño, paciencia y por estar siempre presente en cada paso que doy.

A mis amigas, por su compañía, por escucharme, animarme y hacer de este proceso una experiencia más llevadera y llena de buenos momentos.

Y a todas las personas que, de una u otra forma, me han dado la mano en este tiempo: gracias por su apoyo, sus consejos y por creer en mí cuando más lo necesitaba.

Resumen

La investigación analiza el incumplimiento de la Sentencia N.o 001-10-SIN-CC de la Corte Constitucional del Ecuador, derivado de la expedición del Decreto Ejecutivo 604 como mecanismo de regulación de la consulta prelegislativa. El problema central radica en la sustitución de un mandato de ley orgánica por un acto reglamentario del Ejecutivo, lo que genera inseguridad jurídica y limita la vigencia de los derechos colectivos reconocidos en la Constitución de 2008 y en instrumentos internacionales. Metodológicamente, se aplicó un enfoque cualitativo de tipo documental, basado en el análisis jurídico-constitucional de normas, jurisprudencia y doctrina, con inclusión de disposiciones vinculadas al derecho de consulta y exclusión de aquellas sin incidencia directa. Los resultados evidencian que el Decreto 604 incumple los parámetros de consulta previa, libre, informada y culturalmente adecuada; restringe la representatividad y otorga carácter no vinculante a sus resultados. Se concluye que constituyó un mecanismo de inejecución de la sentencia, debilitando la eficacia de los derechos colectivos.

***Palabras clave:** Sentencia 001-10-SIN-CC, Decreto Ejecutivo 604, consulta prelegislativa, derechos colectivos, Corte Constitucional del Ecuador*

Abstract

This research analyzes the non-compliance with Ruling No. 001-10-SIN-CC of the Constitutional Court of Ecuador, resulting from the issuance of Executive Decree 604 as a regulatory mechanism for pre-legislative consultation. The central problem lies in replacing a mandate from an organic law with an executive regulatory act, which creates legal uncertainty and limits the enforceability of collective rights recognized in the 2008 Constitution and in international instruments. Methodologically, a qualitative document-based approach was applied, grounded in the legal-constitutional analysis of norms, jurisprudence, and doctrine, including provisions related to the right of consultation and excluding those without direct impact. The results show that Decree 604 fails to meet the standards of prior, free, informed, and culturally appropriate consultation; it restricts representativeness and renders its outcomes non-binding. It is concluded that the decree acted as a mechanism for non-execution of the ruling, weakening the effectiveness of collective rights.

Keywords: *Ruling 001-10-SIN-CC, Executive Decree 604, pre-legislative consultation, collective rights, Constitutional Court of Ecuador*

**Análisis del incumplimiento de la sentencia 001-10-SIN-CC mediante el
Decreto Ejecutivo 604 como mecanismo de regulación de la consulta
prelegislativa a pueblos y nacionalidades indígenas en Ecuador, 2022**

*Analysis of the failure to comply with ruling 001-10-SIN-CC through Executive Decree
604 as a mechanism for regulating pre-legislative consultation with indigenous peoples
and nationalities in Ecuador, 2022*

Introducción

La consulta prelegislativa (CPL) en Ecuador, reconocida en el artículo 57, numeral 17, de la Constitución de la República, constituye un derecho colectivo de pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianas y montubias. No obstante, persiste un vacío normativo que afecta la plena exigibilidad de este derecho. Informes de organizaciones indígenas y académicas señalan que la ausencia de una Ley Orgánica ha derivado en conflictos socio-jurídicos recurrentes, especialmente en el ámbito minero y ambiental (Garzón Paredes & Sánchez Castro, 2020). A ello se suma que el Estado, a través del Decreto Ejecutivo 604 de 2022, intentó suplir esta omisión legislativa, generando críticas por limitar la representatividad y establecer mecanismos no vinculantes (González, 2022).

Desde el constitucionalismo garantista, la CPL es un derecho fundamental de carácter sustantivo y no un simple trámite, lo que implica su regulación mediante ley orgánica conforme al artículo 133 de la CRE (Carbonell, 2007). El estudio tuvo como objetivo determinar el incumplimiento de la Sentencia 001-10-SIN-CC a través del análisis jurídico-constitucional del Decreto Ejecutivo 604 y sus efectos en la garantía de los derechos colectivos de pueblos y nacionalidades indígenas.

La metodología aplicada fue cualitativa, de tipo jurídico-documental, basada en el examen de normas, jurisprudencia, doctrina y estándares internacionales. Los hallazgos evidenciaron que el Decreto 604 operó como un mecanismo de inejecución de la sentencia constitucional, al invadir competencias propias de la Asamblea Nacional. En consecuencia, se constató el debilitamiento de la eficacia de la consulta prelegislativa y la afectación a los derechos colectivos reconocidos en la Constitución de 2008.

Metodología

La investigación adoptó un enfoque cualitativo con diseño documental-jurídico, orientado a analizar el incumplimiento de la Sentencia n.º 001-10-SIN-CC a partir de la expedición del Decreto Ejecutivo 604. Este enfoque resulta pertinente porque permite comprender el fenómeno desde la interpretación normativa y doctrinal, en correspondencia con el objetivo planteado de evaluar los efectos jurídicos de sustituir una ley orgánica por un acto reglamentario.

Se emplearon fuentes primarias como la Constitución de la República del Ecuador (2008), el Decreto Ejecutivo 604, la Sentencia n.º 001-10-SIN-CC, la Sentencia n.º 38-13-IS/19 y normativa internacional vinculada (Convenio 169 de la OIT y Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas). También se incluyeron investigaciones académicas, artículos doctrinales y estudios especializados. El criterio de inclusión fue la pertinencia con la consulta prelegislativa, la jerarquía normativa, la reserva de ley y los derechos colectivos; mientras que se excluyeron documentos sin rigor jurídico, fuentes de opinión no verificadas o textos sin relación directa con el objeto del estudio.

En cuanto a las estrategias metodológicas, se aplicó un análisis jurídico-constitucional sustentado en técnicas de interpretación normativa, doctrinal y jurisprudencial. El procedimiento incluyó tres fases: i) identificación de los mandatos y obligaciones constitucionales fijados en la Sentencia n.º 001-10-SIN-CC, ii) confrontación del Decreto Ejecutivo 604 con la Constitución y el principio de reserva de ley orgánica, y iii) contraste del decreto con los parámetros internacionales fijados por el Convenio 169 de la OIT y la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

El sistema de análisis fue comparativo y hermenéutico, lo que permitió detectar tensiones entre el mandato judicial y la actuación del Ejecutivo, así como las implicaciones de este incumplimiento en el marco de los derechos colectivos y la legitimidad democrática. Este método se justifica teóricamente porque el análisis constitucional, normativo y jurisprudencial es el más idóneo para evaluar la eficacia de una sentencia constitucional y determinar sus efectos prácticos.

Desde el plano ético, la investigación se condujo con apego a la honestidad académica, empleando citación en formato APA séptima edición y asegurando la fidelidad en la interpretación de las fuentes. Se respetó la autoría intelectual de textos normativos, doctrinales y jurisprudenciales, evitando plagio y sesgos en el análisis.

Asimismo, se asumió el compromiso de objetividad y transparencia, reconociendo los límites propios del análisis documental. Con ello, la metodología aplicada garantizó no solo el rigor científico, sino también la coherencia entre los objetivos planteados y los resultados alcanzados, aportando un análisis sistemático que contribuye a la comprensión de la inejecución de la Sentencia n.º 001-10-SIN-CC y sus efectos en la garantía de los derechos colectivos de pueblos y nacionalidades indígenas en Ecuador.

Desarrollo

2.1 Análisis de la Sentencia 001-10-SIN-CC: Fundamentos jurídicos y mandatos específicos

2.1.1 Contexto y relevancia de la sentencia en el constitucionalismo garantista ecuatoriano

La La Sentencia número 001-10-SIN-CC, emitida el 18 de marzo de 2010 por la Corte Constitucional del Ecuador (CCE), resolvió las acciones de inconstitucionalidad acumuladas contra la Ley de Minería (casos número 0008-09-IN y 0011-09-IN). Los demandantes, principalmente organizaciones indígenas y comunitarias, alegaron la vulneración del derecho a la consulta prelegislativa previsto en el artículo 57, numeral 17, de la CRE (Asamblea Constituyente, 2008).

El fallo dispuso de manera expresa y vinculante, entre otras cosas, que la Asamblea Nacional del Ecuador debía expedir una Ley Orgánica que regule el procedimiento de consulta prelegislativa. Con ello, se pretendía eliminar cualquier discrecionalidad y consolidó este derecho como una garantía de participación sustantiva. No obstante, la ausencia de su desarrollo posterior ha generado un vacío normativo que limita la plena exigibilidad de la CPL y afecta la seguridad jurídica de los pueblos y nacionalidades (Garzón y Sánchez, 2020).

También es necesario examinar la Sentencia 001-10-SIN-CC desde la perspectiva del garantismo de la Constitución de 2008. Como señala Carbonell (2009), este garantismo exige la presencia de mecanismos sólidos para la defensa de los derechos frente a la autoridad estatal, en lugar de simplemente reconocerlos en el texto constitucional. La sentencia de la Corte Constitucional sentó un precedente significativo al respecto, ya que reconoció que el derecho a la consulta prelegislativa no podía considerarse una formalidad, sino que debía regirse por normas específicas que impidieran su nulidad práctica. Por lo tanto, el razonamiento garantista que pretende hacer efectivos los derechos constitucionales entra en conflicto con la ausencia de un mayor desarrollo regulatorio.

García (2002) argumenta que, desde una perspectiva teórica y jurídica más integral, las normas jurídicas crean obligaciones tanto positivas como negativas para el Estado hacia sus habitantes, además de prescribir conductas. Aplicando este método al caso de la Sentencia 001-10-SIN-CC, se observa que la Corte ordenó a la Asamblea Nacional emitir un estatuto orgánico para la consulta prelegislativa. El incumplimiento de esta obligación implica una falla institucional, así como una vulneración del principio de coherencia normativa y legalidad que sustenta la legitimidad del sistema jurídico.

En la misma línea, Ávila (2011) enfatiza que la Constitución ecuatoriana de 2008 se estructura dentro de un modelo de Estado constitucional de justicia y derechos, cuyo objetivo es garantizar la vigencia efectiva de los derechos fundamentales. En este contexto, la consulta prelegislativa debe entenderse como un derecho colectivo que fortalece el pluralismo jurídico y la democracia

intercultural al reconocer a los pueblos y nacionalidades como sujetos de derechos y no solo como receptores de leyes. Al reiterar que el Estado no puede promulgar leyes por sí solo que afecten directamente a grupos históricamente marginados, la Sentencia 001-10-SIN-CC es significativa en la consolidación de este modelo.

La combinación de estas posturas teóricas nos permite concluir que la Sentencia 001-10-SIN-CC sentó un precedente estructural en la regulación del derecho a la consulta prelegislativa como garantía de participación sustantiva, además de resolver un desacuerdo constitucional. Sin embargo, la persistencia del vacío normativo revela la brecha entre la jurisprudencia garantista y la práctica legislativa, lo que ha debilitado tanto la seguridad jurídica como la confianza de los pueblos indígenas en el Estado constitucional.

2.1.2 El derecho a la consulta prelegislativa en la Corte Constitucional del Ecuador

La CCE ha determinado que la consulta prelegislativa (CPL) constituye un derecho fundamental de carácter constitucional, cuya garantía recae directamente sobre el Estado. Adicionalmente la alta Corte (2010) estableció que la consulta no es un simple requisito procedimental previo para validar normas, sino un derecho sustancial reconocido reconocido en la Carta Fundamental.

Este derecho posee una naturaleza colectiva, pues pertenece a comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianas y montubias, lo cual lo diferencia de los derechos individuales y lo ubica en el marco de la protección de identidades culturales y territoriales (Corte Constitucional del Ecuador, 2019). Además, la CPL es un derecho de participación democrática, ya que busca garantizar la incidencia efectiva de estas colectividades en el proceso legislativo sobre medidas que puedan afectar de manera directa sus derechos colectivos, reforzando el principio de democracia sustantiva en un Estado plurinacional e intercultural (Rodríguez, 2012).

Por otro lado, la Corte Constitucional, en las sentencias No. 001-10-SIN-CC y 38-13-IS/19, definió los parámetros mínimos que deben regir la CPL. El carácter “previo” implica que el proceso debe realizarse antes de la adopción de cualquier decisión legislativa, con tiempo suficiente para la deliberación interna de las comunidades (Corte Constitucional del Ecuador, 2010, 2019). El estándar de “libre” exige que se desarrolle sin coerciones ni presiones externas, respetando la autonomía y autoidentificación de los pueblos, en concordancia con lo señalado por la Ley Orgánica de Participación Ciudadana (2010).

Asimismo, el requisito de ser “informada” obliga al Estado a garantizar información completa, veraz, suficiente y culturalmente accesible, lo que incluye traducciones a lenguas originarias y el acompañamiento técnico necesario (Asamblea Nacional del Ecuador, 2010). El principio de “buena fe” supone que el proceso debe realizarse con transparencia y sin prácticas que fragmenten o manipulen las estructuras de representación comunitaria (Corte Constitucional del

Ecuador, 2019). Finalmente, la exigencia de ser “culturalmente adecuada” implica que la consulta debe respetar las prácticas, sistemas normativos y estructuras de autoridad propias de los pueblos indígenas y afrodescendientes, evitando estandarizaciones que desconozcan su diversidad cultural (Naciones Unidas, 2007; OIT, 1989).

En consecuencia, la CPL se configura como un derecho fundamental autoejecutable, cuya regulación no puede descansar en instructivos administrativos o decretos, sino que exige el desarrollo mediante una ley orgánica, en atención al principio de reserva legal previsto en el artículo 133, numeral 2, de la CRE. El incumplimiento de este estándar no solo compromete la constitucionalidad de las leyes aprobadas sin consulta, sino que también genera responsabilidad internacional para el Estado ecuatoriano ante el sistema interamericano de derechos humanos (Corte IDH, 2012).

El papel de la consulta prelegislativa (CPL) en la construcción del Estado Plurinacional ha sido objeto de investigación académica en los últimos años. Grijalva (2021) afirma que la CPL es un proceso deliberado que garantiza la participación significativa de las comunidades históricamente marginadas y los pueblos indígenas, más que un simple método legal. El autor señala que la Corte Constitucional se ha esforzado por establecer criterios que garanticen una verdadera influencia política a través de su jurisprudencia, pero advierte que persisten los métodos de simulación estatal, lo que reduce su poder revolucionario.

La Corte Constitucional (CCP) es fundamental para el constitucionalismo transformacional latinoamericano, según Martínez y Ramírez (2020), ya que su reconocimiento cumple la misión de democratizar los procesos de producción normativa. Según ellos, la falta de una legislación orgánica reglamentaria no solo genera falta de seguridad jurídica, sino que también demuestra la oposición estructural de las élites políticas a los avances del constitucionalismo garantista ecuatoriano.

Quintero (2022), por su parte, sostiene que la CPL debe examinarse desde una perspectiva de derechos humanos, relacionándola con las normas del sistema interamericano. Considera que el Estado ecuatoriano podría ser considerado internacionalmente responsable por su incumplimiento de las directrices establecidas por la Corte Constitucional, especialmente las relativas a la consulta libre, previa e informada. Las sentencias de la Corte Interamericana en casos emblemáticos, donde la ausencia de consulta se ha considerado una clara violación de los derechos colectivos de los pueblos indígenas, respaldan esta afirmación.

Dado que el CPL es un derecho fundamental, gracias a estas recientes incorporaciones, se puede concluir que constituye tanto un requisito constitucional nacional como una obligación estatal en virtud del derecho internacional de los derechos humanos. Su eficacia, según la literatura jurídica, reside en su desarrollo normativo mediante una ley orgánica y la aplicación de procedimientos institucionales que trascienden la formalidad para lograr un ejercicio genuino de la democracia sustantiva y la pluralidad jurídica.

2.1.3 El principio de reserva de Ley Orgánica como garantía institucional

El principio de reserva de Ley, consagrado en el artículo 133, numeral 2, de la Constitución (Asamblea Constituyente, 2008), asegura que el ejercicio de derechos y garantías constitucionales solo puede regularse mediante leyes orgánicas, aprobadas en la Asamblea Nacional con mayoría absoluta. Esta reserva excluye la posibilidad de sustituir la regulación de derechos fundamentales mediante decretos o reglamentos de menor jerarquía.

La Corte Constitucional, en la Sentencia n.º 001-10-SIN-CC (2010), afirmó que la ausencia de una ley orgánica sobre la CPL generaba ambigüedad jurídica y comprometía la exigibilidad del derecho, ordenando al legislador expedirla de manera inmediata y vinculante. En este razonamiento, se sustentó en la supremacía constitucional (art. 424 CRE), la jerarquía normativa (art. 425 CRE) y el deber de acatar los fallos constitucionales (art. 437 CRE). Asimismo, recordó que los decretos ejecutivos, no cumplen con las garantías de deliberación democrática ni con la estabilidad jurídica necesaria para regular un derecho colectivo de esta naturaleza (Machuca, 2014).

Este enfoque coincide con la jurisprudencia interamericana, que ha reconocido en *Saramaka vs. Surinam* (2007) y *Pueblo Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador* (2012) que la consulta es un derecho sustantivo, cuya regulación debe garantizar la participación efectiva de los pueblos indígenas y no quedar sujeta a la discrecionalidad administrativa (Corte IDH, 2007; 2012). En este sentido, la ley orgánica se convierte en una garantía institucional indispensable para proteger la participación indígena en el proceso legislativo y reforzar la legitimidad democrática del Estado.

La reserva de la Ley Orgánica se configura como una garantía institucional en el constitucionalismo ecuatoriano actual, protegiendo los derechos fundamentales ante posibles intentos de anulación de las normas. Este concepto garantiza que el poder ejecutivo y los organismos administrativos no sigan controlando los derechos colectivos por carecer de la legitimidad democrática necesaria para limitar o ampliar su contenido fundamental, como advierte Andrade Ubidia (2021). Esta salvedad cobra mayor relevancia en el contexto de la consulta prelegislativa (CPL), que exige un debate legislativo inclusivo, pluralista y amplio, y es un derecho de los pueblos y nacionalidades históricamente excluidos.

Según Torres Maldonado (2022), la reserva de la Ley Orgánica funciona como herramienta de seguridad jurídica y mecanismo de garantía. La ausencia de una regulación específica de la LCP, a pesar de lo dispuesto en la Sentencia 001-10-SIN-CC, ha generado un estado de "inseguridad estructural", en el que la práctica de la consulta está sujeta a factores políticos transitorios. El autor afirma que la coherencia del sistema constitucional se ve comprometida y que la confianza de los pueblos indígenas en las instituciones se ve debilitada por esta deficiencia normativa.

Además, Benavides (2023) sostiene que la democracia sustantiva debe utilizarse para interpretar la reserva de la Ley Orgánica. Se trata de una noción que busca garantizar que la regulación de los derechos colectivos sea el resultado de un proceso de deliberación democrática con

participación social efectiva, y no una simple regla técnica sobre jerarquía normativa. En este sentido, la ausencia legislativa relativa a la LCP vulnera tanto el derecho a participar en el establecimiento de normas que impactan directamente a las comunidades como la Constitución.

Más allá de su aspecto formal, estos aportes doctrinales reafirman que la reserva de la Ley Orgánica es una garantía institucional esencial para la eficacia de la consulta prelegislativa y, más generalmente, para la legitimidad del Estado constitucional de Derechos y de Justicia del Ecuador.

2.1.4 Identificación de las obligaciones impuestas al Estado

La Sentencia n.º 001-10-SIN-CC (2010) fijó dos tipos de obligaciones constitucionales. El mandato principal ordenó de forma explícita a la Asamblea Nacional expedir una ley orgánica que regule la CPL, reconociendo que la omisión legislativa del artículo 57.17 CRE constituía una violación constitucional. Esta obligación estructural y permanente busca garantizar que la consulta cumpla con los estándares de ser previa, libre, informada, de buena fe y culturalmente adecuada, conforme a los compromisos internacionales suscritos por Ecuador (OIT, 1989; Naciones Unidas, 2007; Corte IDH, 2007; 2012).

De forma complementaria, la Corte dictó un mandato transitorio para asegurar la aplicación inmediata del derecho. Con base en el artículo 11.3 CRE, que reconoce la aplicación directa de los derechos, estableció un procedimiento mínimo de cuatro fases: preparación (identificación de sujetos y temas), convocatoria formal, ejecución (asambleas, talleres y foros con información clara y traducida), y cierre (informe final dirigido a la Asamblea Nacional). Asimismo, condicionó la aplicación de varios artículos de la Ley de Minería (arts. 15, 28, 31.2, 59, 87, 88, 90, 100–105) a que se realizará previamente la consulta en territorios colectivos.

En sí, la Corte Constitucional estableció un mandato estructural (ley orgánica) y un mandato transitorio (parámetros mínimos), siendo el primero el más trascendental, pues asegura la eficacia plena de los derechos colectivos, fortalece la supremacía constitucional y consolida la legitimidad del Estado plurinacional e intercultural.

La teoría jurídica ha considerado la jurisprudencia de la Corte Constitucional del Ecuador como un punto de inflexión para determinar las responsabilidades del Estado hacia los pueblos y nacionalidades indígenas. Pazmiño (2020) afirma que, además de imponer un mandato legislativo, la Sentencia 001-10-SIN-CC estableció una obligación estructural: garantizar que la consulta prelegislativa se convierta en un medio legítimo de participación política. Según el autor, este compromiso estatal debe considerarse como un componente de los deberes positivos derivados de la Constitución, que exige medidas específicas y normas inequívocas para garantizar el pleno ejercicio de los derechos colectivos.

Desde una perspectiva más crítica, Villavicencio (2021) sostiene que el Estado incurre en una violación perpetua al incumplir el mandato principal de establecer una ley orgánica, lo que

constituye una inconstitucionalidad por omisión legislativa. Además de comprometer el derecho a la consulta, esta omisión debilita el principio de supremacía constitucional y reduce la legitimidad del sistema judicial en su conjunto. Desde este enfoque, la responsabilidad del Estado va más allá de la simple aprobación de leyes; también incluye la implementación de políticas públicas, presupuestos y marcos institucionales que permitan la consulta efectiva.

De acuerdo con Acosta (2023), las funciones de la Corte Constitucional deben interpretarse a la luz del derecho internacional de los derechos humanos. En casos como el del Pueblo Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador (2012), la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha dictaminado que la consulta libre, previa e informada es un requisito jurídicamente vinculante. En consecuencia, el incumplimiento a nivel nacional del mandato estructural no solo tiene efectos constitucionales, sino que también expone al Estado ecuatoriano a responsabilidad internacional. Por lo tanto, la responsabilidad del Estado trasciende el ámbito normativo e incluye la rendición de cuentas por las violaciones de derechos colectivos ante organismos internacionales.

En consecuencia, el análisis doctrinal coincide en que las responsabilidades derivadas de la Sentencia 001-10-SIN-CC son tanto estructurales (publicar una ley orgánica, obtener recursos y diseñar las instituciones) como operativas (cumplir con los requisitos mínimos para una pronta implementación). En el contexto del Estado plurinacional, ambas son necesarias para que la consulta prelegislativa constituya una verdadera garantía de participación democrática.

2.2 El Decreto Ejecutivo 604: Análisis normativo y contraste con estándares jurídicos

2.2.1 Análisis estructural y regulatorio del Decreto Ejecutivo 604

El Decreto Ejecutivo 604 (Presidencia de la República del Ecuador, 2022) tuvo como objetivo establecer lineamientos para la consulta prelegislativa (CPL) en cumplimiento del artículo 57, numeral 17, de la Constitución de la República (Asamblea Constituyente del Ecuador, 2008). Su validez fue cuestionada al haberse expedido mediante un reglamento en un ámbito reservado a la ley orgánica (Corte Constitucional del Ecuador, 2010).

El decreto amplió el ámbito de aplicación de la consulta a toda norma emitida por autoridades con potestad normativa —incluidos decretos, ordenanzas y reglamentos—, excediendo el sentido estricto del artículo 57.17 de la Constitución, que la limita a actos legislativos. La Asamblea Nacional fue designada como responsable del proceso, a través de las comisiones especializadas, mientras que los sujetos consultados fueron comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianas y montuvias. Una crítica central radicó en que se restringió la participación a organizaciones registradas en censos estatales, limitando la representatividad y excluyendo a colectivos no inscritos (González Valencia, 2022).

El Decreto Ejecutivo 604 (2022) estableció un procedimiento de consulta estructurado en cuatro fases principales: preparación, convocatoria pública, información y ejecución, y cierre.

1. Fase de preparación: En esta etapa, la Asamblea Nacional definía la agenda, los temas a tratar, los plazos y los métodos de la consulta. En coordinación con el Consejo Nacional Electoral (CNE), se elaboraban las papeletas y documentos necesarios. Sin embargo, esta fase se centraba en aspectos formales, sin garantizar la autonomía real de las comunidades en el proceso.

2. Fase de convocatoria pública: La presidencia de la Asamblea Nacional era la encargada de realizar la convocatoria, otorgando un plazo de veinte días para que las comunidades, pueblos y nacionalidades se inscribieran. Solo podían participar aquellas organizaciones registradas en los censos estatales, lo que restringía la inclusión de colectivos no formalizados y limitaba la representatividad.

3. Fase de información y ejecución: Durante esta fase, se entregaba la norma objeto de consulta a las comunidades, que deliberaban de acuerdo con sus costumbres, apoyadas por talleres, foros y reuniones. Los resultados debían devolverse en un plazo de veinte días mediante actas y papeletas firmadas. Sin embargo, la rigidez y brevedad de los plazos reducía la efectividad de la deliberación comunitaria y afectaba la participación plena.

4. Fase de cierre: En la etapa final, los consensos y disensos se presentaban en audiencias provinciales, donde participaban delegados comunitarios y representantes legislativos. Posteriormente, la comisión especializada elaboraba un informe final que se remitía a la presidencia de la Asamblea y se discutía en el segundo debate legislativo. No obstante, los resultados carecían de carácter vinculante, lo que debilitaba la eficacia de la consulta prelegislativa.

En sí, aunque el Decreto 604 (2022) estructuró un procedimiento formal de consulta, sus limitaciones normativas —la restricción a organizaciones registradas, plazos breves y el carácter no vinculante de los resultados— reflejan un incumplimiento del mandato constitucional y de los estándares internacionales de CPL.

Con base en los aportes doctrinales y las críticas actuales, el estudio del Decreto Ejecutivo 604 (2022) debe realizarse a nivel estructural y normativo, además de su carácter procesal. Dado que una norma carece de la jerarquía esencial para regular un derecho fundamental como la consulta prelegislativa, Véliz (2024) señala que la emisión del decreto en un ámbito reservado a la ley orgánica evidencia una violación del artículo 133 de la Constitución. Desde esta perspectiva, el decreto carece de validez sustantiva porque establece un proceso que no se ajusta a las normas constitucionales para la defensa de los derechos colectivos, a pesar de estar oficialmente estructurado en fases.

Esto se suma a la oposición de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE), que impugnó el Decreto 604 en 2023 por considerar que viola el espíritu del Artículo 57.17 de la Constitución al limitar la participación a las organizaciones inscritas en los censos estatales y extender el proceso de consulta a todos los actos normativos (CONAIE, 2023). Estas

preocupaciones ponen de relieve que la forma reglamentaria del decreto limita su promesa de inclusión efectiva y presenta problemas de base.

Preocupaciones similares se presentaron ante la Corte Constitucional en el caso 35-23-IN, que reveló que se había violado la reserva de ley orgánica y que solo se había dado preferencia a los grupos institucionalizados, lo que limitaba la participación de los pueblos y nacionalidades (Corte Constitucional del Ecuador, 2023). El derecho a la consulta prelegislativa carece de validez, ya que el decreto no garantiza la autonomía deliberativa ni el pleno respeto a la diversidad de formas organizativas de las comunidades, según la base legal.

Considerados en conjunto, los fundamentos jurídicos, sociológicos y doctrinales sustentan la afirmación de que el Decreto Ejecutivo 604 constituye un instrumento de duda constitucional. Su fundamento normativo, sus limitaciones procesales y sus resultados no vinculantes contradicen las normas internacionales de consulta libre, previa e informada, así como la obligación específica de la Constitución de 2008, establecida en el artículo 57.17.

2.2.2 Contraste del Decreto con el corpus iuris internacional de los Derechos de los Pueblos Indígenas

El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 1989) y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007) establecen que la consulta debe realizarse de buena fe y con el fin de alcanzar un acuerdo o consentimiento, reconociéndola como un derecho sustantivo esencial para la autodeterminación. En el Ecuador, este principio se recoge en el artículo 57.17 de la Constitución, que obliga al Estado a garantizar una participación previa, libre, informada y culturalmente adecuada (Asamblea Constituyente, 2008).

No obstante, el Decreto Ejecutivo 604 fijó plazos reducidos, restringió la representatividad a organizaciones registradas y otorgó carácter meramente referencial a los resultados (Presidencia de la República, 2022). Tales limitaciones contradicen los compromisos internacionales y vacían de contenido el derecho a la consulta (Ávila Santamaría, 2008).

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha precisado que la consulta previa constituye una salvaguarda de los derechos territoriales, culturales e identitarios, siendo obligatorio el consentimiento en proyectos de gran impacto, como en Pueblo Saramaka vs. Surinam (2007) y Pueblo Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador (2012). Estos estándares exigen un diálogo genuino y respetuoso, cuya verificación corresponde al Estado (Corte IDH, 2007, 2012). Frente a ello, el Decreto 604 resulta inconstitucional e incompatible con las obligaciones internacionales, pues desvirtúa el carácter vinculante de la consulta y expone al Estado a responsabilidad internacional.

El componente fundamental del derecho a la libre determinación es la naturaleza sustantiva y jurídicamente obligatoria de la consulta previa, la cual se otorga bajo el régimen internacional de derechos indígenas. El artículo 57.17 de la Constitución ecuatoriana, que ordena la participación

libre, previa, informada y culturalmente apropiada del Estado en las decisiones que impactan los derechos colectivos de los pueblos y nacionalidades, refleja esto y está específicamente consagrado en instrumentos supranacionales como la Declaración de la ONU (2007) y el Convenio 169 de la OIT (1989). Sin embargo, el Decreto Ejecutivo 604 (2022) violó gravemente el espíritu y los estándares internacionales de la consulta previa al imponer plazos breves, limitar la participación a las organizaciones debidamente registradas y utilizar los resultados solo como referencia (Ávila Santamaría, 2008).

Las comunidades Shuar Arutam criticaron la falta de consulta previa e informada sobre las actividades extractivas en su territorio ancestral en el estudio de la OIT de 2024, que determinó que Ecuador había incumplido el Convenio 169 en relación con las actividades mineras en la Amazonía. EnvironmentalNews. La idea de que el Decreto 604 no protege suficientemente el derecho a la consulta como método de participación práctico y legalmente obligatorio se ve reforzada por esta declaración internacional.

De igual manera, una nueva investigación de Hernández (2024) advierte que la consulta prelegislativa, tal como se describe en el Decreto 604, vulnera los derechos colectivos de los grupos indígenas. Señala que el decreto no garantiza que se haya seguido un proceso de consulta previa válido, auténtico y culturalmente apropiado, requisito necesario para justificar la suspensión del proyecto (repositorio.upse.edu.ec).

Por último, pero no menos importante, la reciente decisión de la Corte Interamericana de Derechos Humanos a favor de los Pueblos Indígenas Tagaeri y Taromenane en Aislamiento Voluntario (sentencia del 4 de septiembre de 2024, anunciada en marzo de 2025) sentó un precedente regional importante. Al aprobar proyectos extractivos en zonas consideradas intangibles sin consulta previa ni mecanismos adecuados de participación y protección, se determinó que el Estado ecuatoriano violó derechos colectivos fundamentales, como el derecho a la tierra, la autodeterminación y un medio ambiente sano. Esta decisión advierte sobre la posible responsabilidad internacional del Estado y pone de relieve cómo el Decreto 604 contradice sus compromisos internacionales.

2.3 Efectos Jurídicos e Implicaciones Constitucionales del Incumplimiento de la Sentencia 001-10-SIN-CC

2.3.1 El Decreto 604 como Mecanismo de Inejecución de una Sentencia Constitucional

El Decreto Ejecutivo número 604 (2022) se configuró como un instrumento reglamentario que buscó suplir la omisión legislativa en torno a la consulta prelegislativa. Sin embargo, su expedición no representó una solución normativa, sino un mecanismo de inejecución de la sentencia constitucional.

La Corte Constitucional, en la Sentencia n.º 001-10-SIN-CC (2010), había ordenado de manera expresa a la Asamblea Nacional expedir una ley orgánica que regulara el procedimiento de

consulta prelegislativa, reconociéndolo como un derecho fundamental y colectivo de aplicación directa (Asamblea Constituyente, 2008; Corte Constitucional del Ecuador, 2010).

La emisión de un decreto, en lugar de la ley ordenada, transformó el incumplimiento legislativo en una acción ejecutiva que contradice abiertamente el mandato judicial, lo cual erosiona la fuerza vinculante de las sentencias constitucionales (art. 436 CRE).

En respuesta a la omisión del legislador, se propuso el Decreto Ejecutivo 604 de 2022 como medida reglamentaria en lugar de adherirse a la sentencia de la Corte Constitucional de 2010, emitida mediante la Sentencia 001-10-SIN-CC. Con el fin de regular la consulta prelegislativa como un derecho fundamental y colectivo de aplicación directa, esta sentencia ordenó específicamente a la Asamblea Nacional promulgar una ley orgánica (Asamblea Constituyente, 2008; Corte Constitucional del Ecuador, 2010). El artículo 436 de la Constitución garantiza la supremacía judicial, pero la decisión de sustituir dicho mandato legislativo por un decreto ejecutivo carente de la jerarquía normativa necesaria socavó la fuerza vinculante de la sentencia constitucional y consolidó lo que podría denominarse un mecanismo de no ejecución de sentencias.

Según Chávez (2025), el Decreto 604 erosiona la confianza en el mecanismo de control constitucional, además de violar oficialmente la Sentencia 001-10-SIN-CC. El Poder Ejecutivo socava la idea del debido proceso legislativo y distorsiona la jerarquía normativa al emitir normas de menor jerarquía cuando se requiere una ley orgánica. Esta investigación enfatiza cómo la desobediencia abierta, que pone en peligro la seguridad jurídica, ocurre cuando se utiliza un decreto en lugar de un requerimiento judicial (Chávez, 2025).

En consecuencia, nuevas investigaciones advierten que este tipo de herramientas regulatorias promueven la impunidad institucional frente a decisiones que exigen ciertas regulaciones. Una estrategia de desobediencia judicial, el uso de decretos para reemplazar leyes no aplicadas, debilita el concepto de control judicial y pone en duda la eficacia del Estado de derecho al acortar la brecha entre el diseño constitucional y la práctica regulatoria (Revista Paradigma, 2025).

Finalmente, la promulgación del Decreto 604 es manifiestamente inconstitucional, según un escrito *amicus curiae* presentado en el procedimiento relativo a su validez. El documento señala que el decreto constituye un incumplimiento formal y sustancial de la Sentencia 001-10-SIN-CC (Corte Constitucional del Ecuador, 2023), ya que desconoce el mecanismo legislativo establecido para la regulación del derecho a la consulta prelegislativa y vulnera el principio de reserva de ley orgánica.

En general, estas recientes adiciones respaldan la afirmación de que el Decreto 604 debilitó la estructura constitucional de Ecuador al ignorar la autoridad y la fuerza vinculante de la Corte y usurpar el papel normativo del poder legislativo.

2.3.2 Implicaciones para el Sistema de Fuentes del Derecho y la Separación de Funciones

La expedición del Decreto 604 también tuvo repercusiones en la estructura del sistema de fuentes del derecho. De acuerdo con el artículo 425 de la Constitución de la República del Ecuador (CRE), los decretos ejecutivos se sitúan en un nivel inferior a la Constitución, los tratados internacionales y las leyes orgánicas.

En esa línea, la reserva de ley orgánica prevista en los artículos 132 y 133 CRE determina que únicamente este tipo de norma puede regular el ejercicio de derechos fundamentales, como la consulta prelegislativa. Al pretender ocupar este espacio, el Ejecutivo incurrió en una distorsión de la potestad reglamentaria, transformándola en un mecanismo para eludir competencias exclusivas del Legislativo (Cárdenas, 2020).

Esta situación repercute en la separación de funciones, principio estructural del constitucionalismo garantista ecuatoriano, en el que cada órgano tiene atribuciones delimitadas. Al regular mediante decreto un derecho reservado a la ley orgánica, el Ejecutivo debilitó el rol del legislador en la configuración normativa de los derechos colectivos. Tal desplazamiento desnaturaliza la función legislativa como espacio de deliberación democrática y reduce la legitimidad del proceso normativo, generando un precedente negativo de suplantación del legislador (Corte Constitucional del Ecuador, 2019).

Este escenario produce una afectación directa a la tutela judicial efectiva, pues convierte a las decisiones de la Corte en meras recomendaciones susceptibles de ser reinterpretadas por la Función Ejecutiva. Así, el Decreto 604 materializó no solo una desviación procedimental, sino un acto de resistencia institucional frente a la supremacía constitucional, debilitando la eficacia del control de constitucionalidad y afectando la confianza ciudadana en el sistema de justicia.

El Decreto Ejecutivo 604 de 2022, que pretendía regular una facultad constitucionalmente reservada para la ley orgánica, generó un desequilibrio significativo en el sistema jurídico ecuatoriano. El artículo 425 de la Constitución de la República del Ecuador (CRE) establece que los decretos ejecutivos no pueden sustituir a la Constitución, los tratados internacionales ni las leyes orgánicas en materia de derechos fundamentales, por su inferioridad jerárquica (Constitución de la República del Ecuador, 2008). Los artículos 132 y 133, que establecen la reserva de ley orgánica, otorgan al Poder Legislativo la facultad exclusiva para regular el ejercicio de los derechos fundamentales, incluida la consulta prelegislativa. Por ello, Cárdenas (2020) advierte que el uso de decretos distorsionados por parte del demandante para ocupar esta área distorsiona el poder regulatorio y es un medio para eludir los derechos exclusivos de la Legislatura.

El principio de separación de funciones, pilar del sistema de garantías constitucionales del Ecuador y que establece que cada órgano de gobierno debe ejercer sus funciones dentro de los límites establecidos por la Constitución, se ve directamente afectado por este desequilibrio. El Poder Ejecutivo erosiona la legitimidad del proceso regulatorio y distorsiona la función

legislativa como foro de debate democrático al imponer regulaciones sobre un proceso legislativo reservado por decreto. Esta suplantación legislativa también crea un mal precedente que afecta a la institución durante mucho tiempo. Dado que la reserva de ley es una restricción material insuperable que no puede ser sustituida por regulaciones, la Corte Constitucional (2019, 2023) ha considerado que este tipo de desplazamiento es perjudicial para el equilibrio del sistema constitucional.

Además, desde una perspectiva doctrinal moderna, el incumplimiento de la elevación regulatoria constituye un insulto al derecho a la tutela judicial efectiva, así como una distorsión formal. La supremacía constitucional se ve socavada cuando la Corte dicta decisiones legalmente ejecutables y el Ejecutivo utiliza reglas para reducirlas a sugerencias. Esto erosiona la confianza pública en el sistema legal y reduce la eficacia del escrutinio constitucional. Este tipo de oposición institucional a las sentencias judiciales amenaza la estabilidad normativa y la percepción de imparcialidad del sistema legal, según investigaciones recientes (Investigador, 2025).

El argumento de que el Decreto 604 violó los principios estructurales de separación de funciones, autoridad normativa y protección efectiva de derechos, además del marco normativo establecido por la Constitución ecuatoriana, se sustenta en estos análisis modernos en conjunto. Además de sugerir una debilidad institucional a corto plazo, dicho cambio corre el riesgo de socavar los fundamentos del Estado constitucional.

Resultados, discusión y conclusiones

4.1 Resultados y discusión

Los hallazgos de la investigación muestran de manera consistente que el Decreto Ejecutivo n.º 604 (2022) se configuró como un instrumento reglamentario que pretendió suplir la omisión legislativa de la Asamblea Nacional respecto a la Sentencia n.º 001-10-SIN-CC (2010). Sin embargo, los resultados permiten evidenciar que su contenido resultó insuficiente frente a los estándares constitucionales e internacionales. En particular:

1. El decreto invadió competencias reservadas al legislador orgánico (arts. 132 y 133 CRE).
2. Limitó la participación al exigir inscripción en censos estatales, reduciendo la representatividad indígena.
3. Estableció plazos breves que afectaron la deliberación comunitaria.
4. Determinó que los resultados de la consulta fuesen meramente referenciales y no vinculantes.

Estos elementos se organizan en la siguiente tabla:

Tabla 2

Correspondencia entre el mandato de la Sentencia n.º 001-10-SIN-CC y el Decreto Ejecutivo 604

| Objetivo específico | Hallazgo principal | Nivel de cumplimiento | Observación crítica |
|--|--|------------------------------|--|
| Analizar la sentencia 001-10-SIN-CC | Obligación de expedir una ley orgánica | Incumplido | No existe ley específica hasta la fecha, sustitución por Decreto 604 |
| Examinar el contenido del Decreto 604 | Procedimiento en 4 fases con limitaciones | Parcial | Restringe participación y resultados no vinculantes |
| Contrastar con estándares internacionales | No cumple parámetros de la OIT ni de la CIDH | Incumplido | Procesos no garantizan consentimiento ni participación plena |

Discusión

Los resultados confirman la hipótesis central: el Decreto Ejecutivo 604 constituye un mecanismo de inexecución de la Sentencia n.º 001-10-SIN-CC, lo que erosiona la fuerza vinculante de las decisiones constitucionales y debilita la tutela judicial efectiva. Esta situación coincide con lo señalado por Machuca Lozano (2014), quien advierte que la falta de una ley orgánica convierte a la consulta en un procedimiento vulnerable y discrecional.

La comparación con otros estudios (González Valencia, 2022; Rodríguez Garavito; 2012) muestra que el principal problema no radica únicamente en la ausencia de una ley, sino en la sustitución de un mandato legislativo por una acción ejecutiva, lo que genera inseguridad jurídica. En este sentido, la investigación ratifica que el principio de reserva de ley orgánica es indispensable para asegurar legitimidad democrática y estabilidad normativa. Las implicaciones son múltiples:

1. En el plano constitucional, el decreto viola el principio de supremacía normativa (art. 425 CRE).
2. En el plano democrático, debilita la función legislativa y la separación de poderes.
3. En el plano de derechos humanos, expone al Estado ecuatoriano a responsabilidad internacional ante el sistema interamericano.

Entre las limitaciones del estudio, se reconoce que se trata de un análisis documental que no incorpora entrevistas o percepciones directas de los pueblos indígenas, aunque sí se apoya en su representación a través de la jurisprudencia y la normativa internacional.

Tabla 3

Implicaciones del incumplimiento de la Sentencia n.º 001-10-SIN-CC

| Dimensión | Efecto principal | Evidencia |
|-------------------------|---|--|
| Constitucional | Violación jerarquía normativa | Art. 425 CRE; Corte Constitucional, 2010 |
| Democrática | Debilitamiento separación de poderes | Art. 132 y 133 CRE |
| Derechos humanos | Riesgo de responsabilidad internacional | OIT, 1989; CIDH, 2007, 2012 |

Conclusiones

La investigación demuestra que el Decreto Ejecutivo 604 no cumplió con el mandato de la Sentencia n.º 001-10-SIN-CC, al regular la consulta prelegislativa mediante un instrumento reglamentario en lugar de una ley orgánica. Este incumplimiento supuso una desconstitucionalización práctica del derecho a la consulta, al convertirlo en un trámite formal, limitado y no vinculante.

El análisis jurídico-constitucional permitió contrastar el decreto con la teoría y la normativa internacional, confirmando que las limitaciones impuestas —plazos breves, restricción de representatividad y carácter no vinculante— contradicen estándares nacionales e internacionales. En consecuencia, se concluye que el decreto no solo vulnera la supremacía constitucional, sino que además afecta la legitimidad democrática y expone al Estado a responsabilidad internacional.

Finalmente, la investigación aporta al debate académico y jurídico al evidenciar la necesidad urgente de expedir una ley orgánica de consulta prelegislativa, como única vía para garantizar la plena vigencia de los derechos colectivos, reforzar la supremacía constitucional y consolidar el Estado plurinacional e intercultural previsto en la Constitución de 2008.

Referencias

- Acosta, D. (2023). Obligaciones internacionales del Estado ecuatoriano frente al derecho a la consulta previa. *Revista de Derecho PUCE*, 13(1), 67–90. <https://revistaderecho.puce.edu.ec/index.php/derecho/article/view/415>
- Andrade Ubidia, L. F. (2021). Reserva de ley orgánica y derechos colectivos en el constitucionalismo ecuatoriano. *Revista Andina de Estudios Jurídicos*, 13(2), 45–68. <https://revistas.uasb.edu.ec/index.php/raeju/article/view/4021>
- Ávila Santamaría, R. (2008). Los principios de aplicación de los derechos. En R. Ávila Santamaría (Ed.), *La Constitución del 2008 en el contexto andino* (pp. 53–74). Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
- Ávila Santamaría, R. F. (2012). *Los derechos y sus garantías: Ensayos críticos*. Corte Constitucional del Ecuador para el Período de Transición. <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/6114/1/Avila%2C%20R-CON-012-Los%20derechos.PDF>
- Asamblea Constituyente del Ecuador. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Registro Oficial n.º 449, 20 de octubre de 2008. <https://www.asambleanacional.gob.ec>
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2010). *Ley Orgánica de Participación Ciudadana*. Registro Oficial n.º 175, 20 de abril de 2010.
- Benavides Ordóñez, V. (2023). Reserva de ley, democracia sustantiva y consulta prelegislativa en Ecuador. *Revista de Derecho PUCE*, 13(2), 133–156. <https://revistaderecho.puce.edu.ec/index.php/derecho/article/view/421>
- Carbonell, M., & Salazar, P. (Eds.). (2005). *Garantismo: Estudios sobre el pensamiento jurídico de Luigi Ferrajoli*. Editorial Trotta. <https://revistas.mjjusticia.gob.es/index.php/AFD/article/download/9356/8944>
- Cárdenas, J. (2020). *La reserva de ley en el constitucionalismo contemporáneo: límites al poder reglamentario*. Editorial Jurídica Cevallos.
- Cárdenas Rivera, C. (2020). *La reserva de ley en el derecho administrativo sancionador* [Tesis de maestría]. UASB. <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/7285/1/T3169-MDE-Cardenas-La%20reserva.pdf>
- Chávez Guambi, E. J. (2025). *Sentencia 001-10-SIN-CC: Antecedentes y consecuencias en el marco de la consulta prelegislativa en Ecuador* [Informe]. Repositorio UCE. <https://www.dspace.uce.edu.ec/bitstreams/5f4a171f-955a-42f7-bc31-49aeb57551ca/download>
- Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE). (2023, marzo 30). Conaie entregó en la Corte Constitucional una demanda por inconstitucionalidad del Decreto 604. CORAPE.

<https://radio.corape.org.ec/noticia/item/nacional-conaie-entrego-en-la-corte-constitucional-una-demanda-porinconstitucionalidad-del-decreto-604>

Corte Constitucional del Ecuador. (2010, 18 de marzo). *Sentencia n.º 001-10-SIN-CC (Casos acumulados n.º 0008-09-IN y 0011-09-IN, referente a la Ley de Minería)*. Registro Oficial Suplemento n.º 176, 21 de abril de 2010. <https://www.corteconstitucional.gob.ec>

Corte Constitucional del Ecuador. (2019, 13 de diciembre). *Sentencia n.º 38-13-IS/19. Caso n.º 0038-13-IS y acumulado*.

Corte Constitucional del Ecuador. (2020). *Sentencia n.º 3-15-IA/20*.

Corte Constitucional del Ecuador. (2022). *Sentencia n.º 45-15-IN/22*.

Corte Constitucional del Ecuador. (2023). *Amicus curiae en materia de constitucionalidad del Decreto 604*. EsACC. https://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcNBLdGE6J2VzY3JpdG8nLCB1dWlkOidjN2IxOWY2NS1lZDlkLTQwY2QtOGMzYS0yZmU1OTUyMDAyOTYucGRmJ30%3D

Corte Constitucional del Ecuador. (2023). *Demanda de inconstitucionalidad 35-23-IN contra el Decreto Ejecutivo 604*. EsACC. <http://bit.ly/41KxAQI>

Corte Constitucional del Ecuador. (2023). *Sentencia 51-23-IN/23 sobre el principio de reserva de ley*. EsACC. https://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcNBLdGE6J3RyYW1pdGUUnLCB1dWlkOic0ZDAwNmRmYy0zYWU2LTQwYjEtOTI1ZC1mYjZmZm4ZWVhYjZkucGRmJ30%3D

Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH). (2007, 28 de noviembre). *Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam (Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas)*. Serie C n.º 172. <https://www.corteidh.or.cr>

Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH). (2012, 27 de junio). *Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador (Fondo y reparaciones)*. Serie C n.º 245. <https://www.corteidh.or.cr>

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2024, 4 de septiembre; notificada el 13 de marzo de 2025). *Sentencia a favor de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario Tagaeri y Taromenane vs. Ecuador*. El País. <https://elpais.com/planeta-futuro/2025-04-10/la-corte-interamericana-de-derechos-humanos-sienta-precedente-con-el-fallo-a-favor-de-los-pueblos-indigenas-en-aislamiento-voluntario-tagari-y-taromenane-de-ecuador.html>

- García-Máynez, E. (2012). *Introducción al estudio del derecho* (50.^a ed.). Porrúa. <https://innovalibre.files.wordpress.com/2009/08/garciamaynezcap1a72.pdf>
- Garzón Paredes, J., & Sánchez Castro, M. (2020). La consulta prelegislativa en Ecuador: desafíos de aplicación en el Estado plurinacional. *Revista de Derecho Constitucional*, 14(28), 55–78.
- González Valencia, M. M. (2022). Falta de aplicación de la consulta prelegislativa a los pueblos, comunidades y nacionalidades indígenas: Análisis crítico [Tesis de grado, Universidad Internacional SEK]. Repositorio UISEK. <https://repositorio.uisek.edu.ec>
- Grijalva, A. (2021). Consulta prelegislativa y democracia intercultural en Ecuador. Universidad Andina Simón Bolívar. <https://repositorio.uasb.edu.ec/handle/10644/7812>
- Hernández Guamán, J. M. (2024). Consulta prelegislativa y vulneración de derechos colectivos en comunidades indígenas en Ecuador [Informe técnico]. Universidad Estatal del país. <https://repositorio.upse.edu.ec/bitstreams/64e211b6-c240-4927-9dca-4c3bc42a35d3/download>
- Investigador. (2025). *Principio de reserva de ley y su aplicación en el derecho constitucional ecuatoriano*. ResearchGate. <http://bit.ly/41Ho40s>
- Martínez Dalmau, R., & Ramírez, F. (2020). El constitucionalismo transformador y los derechos de participación en Ecuador. *Revista Iuris Dictio*, 25(2), 45–68. <https://revistas.usfq.edu.ec/index.php/iurisdictio/article/view/1512>
- Naciones Unidas. (2007). *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*. Resolución A/RES/61/295. <https://www.un.org>
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). (1989). *Convenio n.º 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes*. <https://www.ilo.org>
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2024, 7 de marzo). Informe sobre incumplimiento del Convenio 169 por parte del Estado ecuatoriano en proyectos mineros en la Amazonía. Mongabay Latam. <https://es.mongabay.com/2024/03/oit-ecuador-incumplio-convenio-169-en-proyectos-mineros-amazonia/>
- Pazmiño Freire, J. (2020). La consulta prelegislativa como obligación positiva del Estado en el constitucionalismo ecuatoriano. *Revista Iuris Dictio*, 25(2), 101–122. <https://revistas.usfq.edu.ec/index.php/iurisdictio/article/view/1520>
- Presidencia de la República del Ecuador. (2022, 4 de noviembre). *Decreto Ejecutivo n.º 604*. Registro Oficial n.º 120.

- Quintero, M. (2022). La consulta previa, libre e informada como obligación internacional del Estado ecuatoriano. *Revista de Derecho PUCE*, 12(1), 77–99. <https://revistaderecho.puce.edu.ec/index.php/derecho/article/view/367>
- Rodríguez Garavito, C. (2012). *Etnicidad.gov: Los recursos naturales, los pueblos indígenas y el derecho a la consulta previa en los campos sociales minados*. Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia.
- Torres Maldonado, J. P. (2022). La omisión legislativa en materia de consulta prelegislativa: análisis desde el principio de reserva de ley orgánica. *Revista Iuris Dictio*, 26(1), 89–112. <https://revistas.usfq.edu.ec/index.php/iurisdictio/article/view/1820>
- Véliz-Vera, E. D. (2024). El derecho colectivo a la consulta prelegislativa como requisito previo a la elaboración de normas con impacto en pueblos indígenas [Tesis de maestría, Universidad Iberoamericana del Ecuador]. Repositorio Institucional UNIBE. <https://repositorio.unibe.edu.ec/jspui/bitstream/123456789/770/1/V%C3%89LIZ%20VERA%20ERICA%20DANIELA.pdf>
- Villavicencio, A. (2021). Inconstitucionalidad por omisión legislativa: El caso de la consulta prelegislativa en Ecuador. *Revista Andina de Estudios Jurídicos*, 14(1), 55–78. <https://revistas.uasb.edu.ec/index.php/raeju/article/view/4102>