



Revista ASCE Magazine, Periodicidad: Trimestral Octubre-Diciembre, Volumen: 4, Número: 4, Año: 2025 páginas 2327 - 2353

Doi: <https://doi.org/10.70577/asce.v4i4.530>

Recibido: 2025-10-31

Aceptado: 2025-11-17

Publicado: 2025-12-02

El derecho a la consulta previa en comunidades indígenas del Ecuador: análisis de su aplicación a partir de la jurisprudencia constitucional.

**The right to prior consultation in indigenous communities of ecuador: analysis
of its application based on constitutional jurisprudence.**

Autor

Dalila de los Angeles Camacho Gonzalez¹

dacamachog@unl.edu.ec

<https://orcid.org/0009-0009-5463-5849>

Universidad Nacional de Loja

Loja - Ecuador

Cómo citar

Camacho Gonzalez, D. de los A. (2025). El derecho a la consulta previa en comunidades indígenas del Ecuador: análisis de su aplicación a partir de la jurisprudencia constitucional. *ASCE MAGAZINE*, 4(4), 2327–2353.

Resumen

La consulta previa, libre e informada, es un derecho fundamental que tienen los pueblos y nacionalidades indígenas y se encuentra reconocido dentro de la Constitución ecuatoriana y en instrumentos internacionales como es el Convenio 169 de la OIT y la Declaración de la Organización de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. En este contexto, se desarrolló la investigación titulada: " El derecho a la consulta previa en comunidades indígenas del ecuador: análisis de su aplicación a partir de la jurisprudencia constitucional". El objetivo general fue analizar la inaplicación del derecho a la consulta previa en comunidades indígenas del Ecuador, a la luz de la jurisprudencia constitucional y su eficacia como garantía de participación y autodeterminación. Para alcanzar este objetivo, se plantearon los siguientes objetivos específicos: Identificar la vulneración de derechos a las comunidades indígenas por el incumplimiento de la consulta previa, Determinar causas y consecuencias de vulneración de derechos colectivos por falta de consulta previa y Estudiar casos emblemáticos determinando la vulneración de derechos colectivos. El estudio utilizó un enfoque mixto y métodos científico, descriptivo, inductivo, deductivo y analítico-sintético, siendo de tipo descriptivo y explicativo. Las técnicas incluyeron encuestas mediante cuestionarios aplicados a 40 personas de la comunidad Shuar de Shaime, ubicada en el Alto Nangaritza, parroquia Zurmi, cantón Nangaritza, provincicia de Zamora Chinchipe. Los resultados de la investigación concluyen en que la eficacia de la consulta previa libre e informada, depende de: reglas procedimentales claras y verificables, fortalecimiento institucional, participación comunitaria sustantiva y con enfoque de género y territorio.

Palabras Clave: Consulta Previa, Pueblos Indígenas, Corte Constitucional, Derechos Colectivos, Comunidad Shuar de Shaime.

Abstract

Prior, free, and informed consultation is a fundamental right of Indigenous peoples and nationalities, recognized by the Ecuadorian Constitution and international instruments such as ILO Convention 169 and the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples. In this context, the research project entitled "The Right to Prior Consultation in Indigenous Communities of Ecuador: An Analysis of its Application Based on Constitutional Jurisprudence" was developed. The general objective was to analyze the non-application of the right to prior consultation in Indigenous communities of Ecuador, in light of constitutional jurisprudence and its effectiveness as a guarantee of participation and self-determination. To achieve this objective, the following specific objectives were established: to identify the violation of the rights of Indigenous communities due to the non-compliance with prior consultation; to determine the causes and consequences of the violation of collective rights due to the lack of prior consultation; and to study emblematic cases, determining the violation of collective rights. The study employed a mixed-methods approach, utilizing scientific, descriptive, inductive, deductive, and analytical-synthetic methods, and was descriptive, and explanatory. Techniques included surveys using questionnaires administered to forty people from the Shaime community, in Alto Nangaritza, Zamora Chinchipe province. The research results conclude that the effectiveness of free, prior and informed consultation depends on: clear and verifiable procedural rules, institutional strengthening, substantive community participation, and a gender and territorial focus.

Keywords: Prior Consultation, Indigenous Peoples, Constitutional Court Of Ecuador, Collective Rights, Shuar Community Of Shaime.

Introducción

La Constitución de 2008 reconoce al Ecuador como un estado plurinacional e intercultural y garantiza el derecho de los pueblos y nacionalidades indígenas a ser consultados de manera previa, libre e informada antes de adoptar cualquier tipo de medida legislativa o administrativa susceptible de afectarles, especialmente en materia de recursos naturales. Dentro del plano internacional, tenemos el Convenio 169 de la OIT y la Declaración de la ONU en la cual se hace referencia sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas que se consolidan en la obligación estatal de consultar de buena fe con la finalidad de alcanzar acuerdos, supuestos y poder obtener el consentimiento. Este derecho ha sido también desarrollado en diversos instrumentos internacionales como lo manifiesta el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo. Sin embargo, la ausencia de una ley que regule de manera clara y obligatoria el procedimiento de consulta ha provocado vacíos normativos y una aplicación desigual por parte de las instituciones estatales, especialmente frente a proyectos extractivos. Esta configuración constitucional se enmarca en el giro hacia Estados plurinacionales en América Latina, que buscan incorporar las visiones y conocimientos de los pueblos indígenas en la estructura misma del Estado (Santos, 2010).

Pese a que la Corte Constitucional del Ecuador ha desarrollado un conjunto de estándares interpretativos, persisten las dificultades estructurales en la implementación efectiva del derecho a la consulta, tanto por parte del Estado como por operadores económicos. A menudo, los procesos de consulta son formales, extemporáneos o no cumplen con los criterios de interculturalidad, lo que ha generado conflictos sociales, desconfianza institucional y vulneraciones sistemáticas a los derechos colectivos. Como señala Pérez (2020), la Corte Constitucional ha tenido un rol clave en la construcción de estándares sobre consulta previa, pero su eficacia real depende de que las instituciones estatales apliquen estas decisiones en contextos concretos.

La situación se vuelve aún más crítica en contextos rurales y amazónicos, donde se puede observar que las comunidades enfrentan barreras de acceso a la justicia, por la misma falta de información y sobre todo la escasa participación en los procesos de toma de decisiones. Esta problemática ayuda a evidenciar la brecha existente entre el reconocimiento jurídico y la realización efectiva de este derecho, por lo cual es imprescindible analizar cómo se ha interpretado y aplicado la consulta previa libre e informada en la jurisprudencia constitucional y cuáles son sus alcances y limitaciones en la práctica.

El derecho al Consentimiento Libre, Previo e Informado (CLPI) no surge de manera espontánea, sino que se inscribe en un proceso histórico de lucha y reivindicación de los pueblos indígenas a nivel global. Su consolidación como principio jurídico ha sido posible gracias al impulso de diversos instrumentos internacionales que buscan avalar la participación efectiva de estos pueblos en las disposiciones que perturben sus territorios, culturas y modos de vida. De acuerdo con Yrigoyen Fajardo (2011), la consulta y el consentimiento previo, libre e informado forman una expresión concreta del derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas, en la medida en que les permiten decidir sobre su propio modelo de desarrollo y el uso de sus territorios.

Este marco normativo internacional establece las bases legales y éticas para exigir que los Estados consulten de manera adecuada a las comunidades indígenas antes de iniciar proyectos que afecten sus derechos colectivos. Ortiz (2021) destaca que el CLPI no se agota en un procedimiento informativo, sino que exige que los pueblos originarios estén informados., tiempo razonable y condiciones de igualdad para aceptar o rechazar proyectos que puedan afectar gravemente sus derechos colectivos.

En el plano regional, la CEPAL (2014) advierte que, pese al reconocimiento formal de derechos, los pueblos indígenas siguen enfrentando profundas desigualdades estructurales, lo que impacta directamente en cómo los procesos de consulta y consentimiento se llevan a cabo en América Latina.

A nivel nacional, Ecuador es pionero en reconocer derechos indígenas. La Constitución de 1998 incorporó por primera vez la consulta previa en su artículo 84, numeral 5, obligando en este caso al Estado a consultar sobre proyectos extractivos en territorios indígenas. No obstante, fue la Constitución de 2008, quien fue definida como "plurinacional", la que elevó estos derechos a un nivel sin precedentes. El artículo 57, numeral 7, establece que los pueblos indígenas deben ser consultados "dentro de un plazo razonable" sobre proyectos de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables en sus tierras.

Además, reconoce el derecho para poder participar en los beneficios y de esa manera poder recibir indemnizaciones por daños socioambientales. Este avance constitucional se ha visto reforzado por la jurisprudencia de la Corte Constitucional del Ecuador (2022a) en sentencias emblemáticas como el caso de la comunidad A'I Cofán de Sinangoe, el tribunal determinó que la consulta previa debe cumplir seis parámetros: ser previa, libre, informada, obligatoria, oportuna y conducida mediante

diálogo intercultural. Estos fallos son un precedente para exigir al Estado y empresas privadas respetar los derechos colectivos, incluso anulando concesiones mineras y petroleras otorgadas sin cumplir estos requisitos.

La consulta previa, libre e informada en las comunidades del Ecuador, es un derecho sustantivo y procedimental, ya que protege la autodeterminación y, a la vez, estructura un debido proceso intercultural para decisiones estatales que afecten a pueblos indígenas, es decir que integran el bloque de constitucionalidad y es una garantía de los derechos colectivos reconocidos a los pueblos indígenas del Ecuador. En la doctrina nacional, se ha enfatizado que La consulta previa es un mecanismo de participación reforzada a través del cual los pueblos indígenas pueden influir en las decisiones estatales que afectan sus territorios. (López, 2019). Desde esta perspectiva, Herrera (2021) sostiene que la consulta solo cumple su finalidad constitucional cuando se desarrolla como un proceso de diálogo intercultural continuo, y no como un trámite aislado o meramente formal.

Al no existir una ley que regule su aplicación, la jurisprudencia de la Corte Constitucional se convierte en la principal fuente normativa para interpretar y exigir el cumplimiento de este derecho. (Corte Constitucional del Ecuador, 2022b). Por tanto, es necesario evaluar si estos precedentes están siendo efectivamente observados por las autoridades y si garantizan el respeto a la autodeterminación y participación efectiva de los pueblos indígenas. Este análisis adquiere particular relevancia en un contexto en el que la expansión de actividades extractivas ha aumentado el número de conflictos socioambientales relacionados con la falta o deficiencia de procesos de consulta. La sistematización crítica de la jurisprudencia constitucional puede aportar a la construcción de políticas públicas interculturales y prevenir conflictos derivados de la imposición de proyectos en territorios indígenas.

A pesar de la existencia de investigaciones sobre derechos colectivos, pocos estudios sistemáticos han abordado el desarrollo jurisprudencial de la consulta previa libre e informada, desde un enfoque actualizado y crítico. Esta investigación contribuirá al debate académico ofreciendo una mirada integral sobre el derecho constitucional como amparo de los pueblos indígenas, que puede servir a abogados, defensores de derechos humanos, estudiantes y tomadores de decisiones. Diversos estudios han mostrado que, en la práctica, los procesos de consulta en Ecuador suelen llevarse a cabo de manera tardía, limitada o meramente informativa, sin garantizar una

participación sustantiva de las comunidades afectadas (Fundación Pachamama, 2015; Machoa & Aguirre, 2020; Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos [INREDH], 2023).

El derecho a la consulta previa en comunidades indígenas de Ecuador es una herramienta clave para proteger sus territorios, culturas y modos de vida, reconocido en instrumentos internacionales y en la Constitución de Ecuador. Pero la literatura muestra que su aplicación choca con tensiones entre el mandato constitucional, las prácticas institucionales y la participación real de los pueblos originarios. Si bien existen estudios que analizan la participación ciudadana en procesos democráticos, aún existen vacíos sobre los mecanismos diferenciados para la consulta previa en contextos de alta conflictividad social y ambiental. En esa línea, investigaciones como la de Castillo Baño et al. (2024) señalan la necesidad de desarrollar las capacidades ciudadanas para ejercer derechos colectivos a través de herramientas formativas y tecnológicas, lo que puede servir para entender cómo las comunidades indígenas pueden informarse, deliberar y tomar decisiones en los procesos de consulta. Pero la literatura jurídica también indica que, a pesar de los avances normativos, la implementación práctica de la consulta previa es dispersa y que se necesita hacer una revisión sistemática de la jurisprudencia constitucional para extraer criterios, obligaciones estatales y estándares de protección que guíen su adecuada aplicación. Es por ello que es necesario hacer un recorrido por las sentencias de la Corte Constitucional para entender cómo ha evolucionado la jurisprudencia y cuáles son los retos actuales para asegurar este derecho.

En 2025 se cumplen siete años desde que la Corte Constitucional ordenó a la Asamblea Nacional expedir una ley de consulta previa (sentencia 002-18-SIN-CC). El incumplimiento de esta orden resalta la urgencia de generar insumos técnicos y académicos que contribuyan a la construcción de una legislación adecuada y acorde a los estándares constitucionales e internacionales.

Materiales y Métodos

La investigación se llevará a cabo en la comunidad shuar de Shaime, cantón Nangaritza, provincia de Zamora Chinchipe.

Este método parte de la observación y análisis de ejemplos particulares para inferir leyes generales. Para los propósitos de esta investigación, se analizarán sentencias específicas de la Corte

Constitucional del Ecuador que hayan resuelto acciones de protección en las que se alegue la vulneración del derecho a la consulta previa (por ejemplo, casos relacionados con actividades extractivas en territorios indígenas), con el fin de identificar patrones, principios recurrentes y criterios jurídicos que puedan generalizarse respecto al tratamiento de este derecho en el país.

Por ejemplo, se analizarán situaciones como la participación de comunidades en procesos de licenciamiento ambiental o concesiones mineras, y a partir de estas se inducirán principios comunes como el consentimiento informado, el deber de buena fe y el carácter vinculante de la consulta.

Este método implica descomponer el fenómeno de estudio en sus elementos constitutivos para examinar sus relaciones internas. En este caso, se procederá a descomponer el contenido jurídico del derecho a la consulta previa: su fundamento constitucional (arts. 57 y 398 de la Constitución del Ecuador), su vinculación con instrumentos internacionales como el Convenio 169 de la OIT, y su desarrollo jurisprudencial a través de las decisiones de la Corte Constitucional.

Este análisis permitirá evaluar cómo ha evolucionado la interpretación de este derecho, qué principios han sido reforzados o debilitados, y cuáles son los vacíos o tensiones normativas existentes. Así, se identificará no solo qué se ha dicho sobre la consulta previa, sino cómo y por qué se ha dicho, considerando el contexto político, social y cultural.

La presente investigación, de carácter cualitativo y jurídico, se sustenta en técnicas propias del análisis documental y hermenéutico, orientadas a interpretar de manera profunda la normativa y jurisprudencia sobre el derecho a la consulta previa en el Ecuador. Las principales técnicas empleadas son las siguientes:

Esta técnica consiste en la revisión, clasificación, interpretación y sistematización de documentos legales, doctrinarios y jurisprudenciales relevantes para el objeto de estudio. A través del análisis documental se recopila información contenida en:

3.5.1 Normativa nacional: Constitución de la República del Ecuador, leyes orgánicas, códigos y reglamentos relacionados con los derechos colectivos, participación ciudadana y actividades extractivas.

-
- 3.5.2 Instrumentos internacionales:** Convenio 169 de la OIT, Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, entre otros.
 - 3.5.3 Jurisprudencia:** Sentencias emitidas por la Corte Constitucional del Ecuador relacionadas con la consulta previa y los derechos de los pueblos indígenas.
 - 3.5.4 Doctrina:** Artículos científicos, libros, estudios jurídicos y opiniones de expertos nacionales e internacionales sobre el derecho indígena, derechos colectivos y consulta previa.

Se aplica un análisis detallado de sentencias relevantes de la Corte Constitucional, con el objetivo de identificar los criterios interpretativos y principios que rigen la consulta previa. Esta técnica permite examinar:

- ✓ La evolución jurisprudencial del derecho a la consulta previa.
- ✓ Los estándares desarrollados por la Corte en cuanto a procedimiento, obligatoriedad, consentimiento libre e informado, y participación de las comunidades.
- ✓ Las tensiones entre el desarrollo normativo y su aplicación práctica.

Hermenéutica jurídica

Consiste en la interpretación sistemática de textos legales y jurisprudenciales. Esta técnica permite:

- Analizar el sentido y alcance de los artículos constitucionales relacionados con los derechos colectivos.
- Establecer la coherencia entre la norma nacional y los estándares internacionales.
- Comprender los fundamentos argumentativos que son utilizados por la Corte Constitucional en la defensa de los derechos de los pueblos indígenas.

Una vez recopilada la información documental y jurisprudencial, se aplica una técnica de sistematización mediante fichas de análisis, matrices comparativas y esquemas de categorización, lo que facilita el ordenamiento lógico de los contenidos y permite la extracción de conclusiones relevantes.

La entrevista es una técnica de producción de información, basada en una conversación planificada entre investigador/a y participante, la misma que busca reconstruir experiencias, percepciones y valoraciones sobre cómo se ha implementado la consulta previa, libre e informada en comunidades

indígenas. Según Patton (2015) destaca su flexibilidad para indagar procesos complejos y contextos diversos, algo central cuando analizamos prácticas estatales/empresariales en territorio indígena. Este método es especialmente útil en investigaciones cualitativas, donde la interacción personal puede revelar matices que no se capturan fácilmente a través de otros métodos de recolección de datos ya que las entrevistas iluminan cómo se ejercen (o restringen) los derechos en la práctica.

La encuesta es un componente clave de este estudio porque permite medir, con base empírica y de forma comparable, el grado de cumplimiento de los estándares de la Consulta Previa, Libre e Informada desde la perspectiva de quienes la vivieron. En un diseño mixto, la encuesta complementa el análisis jurisprudencial (estándares definidos por la Corte Constitucional y el Convenio 169 de la OIT) con datos cuantitativos sobre información adecuada, participación efectiva, interculturalidad, buena fe, consentimiento y seguimiento/reparación. Esta integración fortalece la validez interna y externa del trabajo (Creswell & Plano Clark, 2018).

En el presente estudio, la encuesta fue aplicada a cuarenta personas de la comunidad shuar de Shaime, ubicada en el Alto Nangaritza, parroquia Zurmi, cantón Nangaritza, provincia de Zamora Chinchipe. Su objetivo es Informarse sobre violaciones de derechos a pueblos indígenas por incumplimiento de la consulta previa.

La guía de entrevista asegura ordenar la conversación y, al mismo tiempo, dar espacio a la voz de la comunidad. Con una guía semiestructurada podemos indagar, caso por caso, si la consulta previa libre e informada se aplicó con información suficiente, respeto a la lengua y tiempos propios, participación efectiva, buena fe, consentimiento (cuando corresponda) y seguimiento de acuerdos. Esto aporta profundidad y coherencia entre entrevistas, facilita la triangulación con documentos y sentencias, y mejora la credibilidad de los hallazgos (Kvale & Brinkmann, 2009; Denzin & Lincoln, 2018). Además, usar preguntas claras y culturalmente pertinentes aumenta la calidad del dato y reduce sesgos interpretativos (Patton, 2015; Seidman, 2013).

El cuestionario nos permite medir de forma comparable cómo perciben diferentes actores de la comunidad los estándares de la consulta previa libre e informada. De acuerdo a Robert F. DeVellis, (2016), un diseño cuidadoso del cuestionario piloto, lenguaje claro, versión en lengua propia mejora la validez y confiabilidad, y reduce errores de medición. Al combinar estos datos con el

análisis jurisprudencial, obtengo evidencia mixta más sólida para evaluar la aplicación real de la consulta previa. En la presente investigación, el cuestionario será administrado a diez personas de la comunidad shuar de Shaime, Para establecer cuáles son las causas y consecuencias de violación de derechos colectivos por falta de consulta previa en comunidades indígenas del Ecuador.

La investigación explicativa nos permite relacionar los hechos, las normas y poder vincular la ausencia de consulta previa con violación de derechos colectivos reconocidos en la Constitución y en el derecho internacional. De igual nos permite identificar cuáles son sus causas, por ejemplo, ausencia de voluntad política, desconocimiento normativo, priorización de intereses económicos, racismo estructural, etc.

Este tipo de investigación nos ayuda analizar cuáles son las consecuencias, impactos sociales, culturales, económicos y ambientales que sufren las comunidades cuando no se aplica la consulta previa, y de tal manera poder lograr la eficacia de la jurisprudencia y poder explicar en qué medida las sentencias de la Corte Constitucional han servido (o no) Para asegurar la participación y autodeterminación de los pueblos indígenas.

La investigación de tipo descriptiva, busca caracterizar la forma en que se aplica o se incumple el derecho a la consulta previa en las comunidades indígenas del Ecuador.

Este tipo de investigación nos permite presentar de manera ordenada, sistemática cuales son las principales características del fenómeno que se está estudiando, su marco normativo vigente, y las decisiones de la Corte Constitucional, los tipos de proyectos que afectan a los territorios indígenas, así como las percepciones de las comunidades sobre la participación, la autodeterminación y protección de sus derechos colectivos. A través de esta descripción, se obtiene un panorama claro de la situación actual de la consulta previa, que sirve como base para posteriores análisis explicativos y críticos de la jurisprudencia constitucional.

El diseño de la investigación es no experimental, transeccional (o transversal), con enfoque mixto y alcance descriptivo-explicativo. No experimental porque no se manipulan deliberadamente las variables, sino que se estudian los hechos tal como ocurren en la realidad jurídica y social, observando la forma en que se aplica o se incumple el derecho a la consulta previa en comunidades indígenas del Ecuador y cómo esto se relaciona con la vulneración de derechos colectivos. Es transeccional, ya que la información se recoge en un único momento temporal para

describir y analizar la situación actual de la consulta previa y la jurisprudencia constitucional como mecanismo de garantía de participación y autodeterminación de los pueblos indígenas.

La unidad de estudio es la Comunidad shuar de Shaime, Alto Nangaritza, parroquia Zurmi, cantón Nangaritza, provincia de Zamora Chinchipe. Esta muestra se eligió porque en este territorio se han promovido proyectos extractivistas (en especial mineros y territoriales) sin consulta previa a la población indígena, como lo estipula el artículo 57 de la Constitución de 2008, lo que se traduce en pérdida de control territorial y afectación de los derechos colectivos del pueblo shuar.

La muestra estará compuesta por 40 adultos de la comunidad shuar de Shaime, ubicada en el cantón Nangaritza, provincia de Zamora Chinchipe.

Tabla 1. Población y muestra

Participantes	Numero
Mujeres	15
Hombres	25

Elaborado por: Dalila (2025)

Procedimiento y Análisis de los Datos

En la presente indagación se trazó un objetivo general y para lograr los objetivos específicos se utilizó el siguiente procedimiento:

1. Identificar la vulneración de derechos a las comunidades indígenas por el incumplimiento de la consulta previa

Se hizo una revisión bibliográfica y documental para recopilar información pertinente a la temática de estudio. Luego, esta información se estructuró y categorizó para asegurar su coherencia y relevancia. Finalmente, se contextualizó a partir del análisis de cómo el incumplimiento del derecho a la consulta previa vulnera los derechos de los pueblos indígenas, en particular sus derechos colectivos, territoriales, culturales y a participar en las decisiones que los afectan. El proceso se complementó con una encuesta aplicada a hombres y mujeres de la comunidad shuar de Shaime, cantón Nangaritza, provincia de Zamora Chinchipe.

2. Determinar causas y consecuencias de vulneración de derechos colectivos por falta de consulta previa

- a) Se elaboran instrumentos de recolección de información (cuestionarios para encuestas, guía de entrevista)
- b) Se aplicaron las encuestas a los hombres y mujeres de la comunidad shuar de Shaime.
- c) Se codificó la información según las variables planteadas.

3. Valorar críticamente el grado de cumplimiento y eficacia de las decisiones jurisprudenciales sobre consulta previa en contextos concretos de intervención estatal o actividades extractivas, identificando vacíos, dificultades y desafíos para la garantía real de los derechos colectivos.

- a) Se determinó cuales son las dificultades y desafíos que persisten dentro de la implementación de la jurisprudencia sobre la consulta previa, identificando factores normativos, institucionales, políticos y socioculturales que limitan esta garantía real de los derechos colectivos, y sistematizando estos hallazgos como insumos para futuras propuestas de mejora.
- b) Se realizó el análisis conceptual sobre la consulta previa, libre e informada, con la participación activa de hombres, mujeres de la comunidad Shuar.
- c) Se presentó la propuesta a los hombres y mujeres de la comunidad Shuar.

Resultados

Resultados de las encuestas aplicadas a los hombres y mujeres de la comunidad shuar de Shaime del cantón Nangaritza, provincia de Zamora Chinchipe, para identificar la vulneración de derechos a las comunidades indígenas por el incumplimiento de la consulta previa.

Tabla 1: ¿Usted conoce o ha escuchado sobre proyectos (mineros, viales, energéticos u otros) que afecten el territorio de la comunidad shuar de Shaime? Fuente: Creación Propia

Alternativa	Frecuencia	Porcentaje
SI	30	70%
NO	10	30%

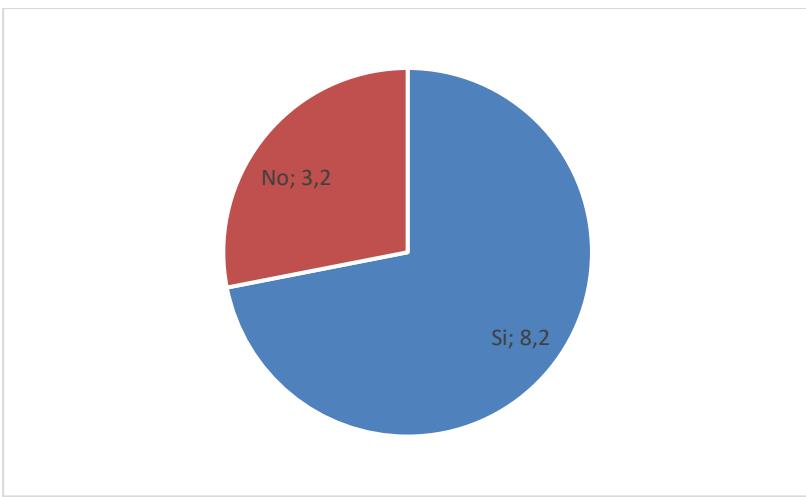


Figura 1. Nivel de conocimiento de la población sobre proyectos (mineros, viales, energéticos u otros) en su territorio. Fuente: Creación Propia

Análisis e Interpretación

De acuerdo a los resultados obtenidos, el 70% menciona que si escuchado sobre proyectos mineros, viales, energéticos u otros que afecten el territorio de la comunidad shuar de Shaime; mientras que el 30% dice que no tiene conocimiento. El derecho a la consulta previa, exige información adecuada, comprensible y anticipada. El hecho de que la comunidad solo “escuche” o intuya de la existencia de proyectos, pero no tenga acceso a la información oficial, se constata empíricamente que las obligaciones del Estado, desarrolladas en la jurisprudencia constitucional y en los estándares internacionales, no se están materializando plenamente dentro de la comunidad de Shaime. En otras palabras, el derecho no se queda corto por falta de normas, sino por la forma deficitaria en que se comunica y transparenta la intervención sobre el territorio indígena.

Tabla 2. Antes de que se inicien esos proyectos, ¿las autoridades del Estado o las empresas les informaron claramente y pidieron su opinión a la comunidad? Fuente: Creación Propia

Alternativa	Frecuencia	Porcentaje
Solo informaron no consultaron	14	36,8

No informaron ni consultaron	22	55%
Si informaron y consultaron	4	10,5%

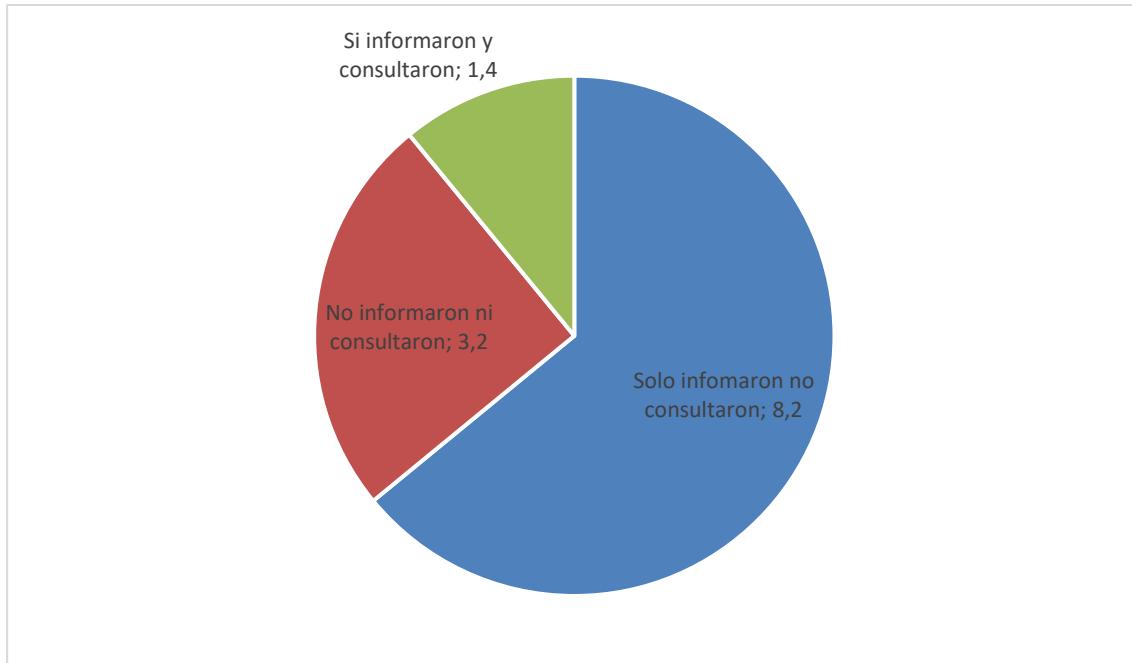


Figura 2. Existencia y calidad de los procesos de información y consulta. Fuente: Creación Propia

Análisis e Interpretación

El 55 % de los encuestados hacen mención que no informaron ni mucho menos se les consulto; el 36,8 % manifiestan que solo informaron, pero no consultaron, y el 10,5 % menciona que si han sido informados y consultados. Estos hallazgos empíricos coinciden con lo identificado por Fundación Pachamama (2015), Machoa y Aguirre (2020) e INREDH (2023), quienes advierten que, en numerosos casos, la consulta previa en Ecuador se reduce a socializaciones parciales o tardías que no permiten a las comunidades influir de forma real en las decisiones estatales.

Esta situación nos ayuda a evidenciar que no se cumple el estándar de consulta previa, libre e informada, el mismo que se encuentra exigido por la Constitución y por la jurisprudencia constitucional. Cumplir con esta pregunta nos ayuda a respetar el principio de buena fe, y de esa manera nos permite reconocer a la comunidad como sujeto colectivo de derechos.

Tabla 3. ¿En qué medida considera que usted y su comunidad han podido participar en las decisiones sobre esos proyectos que afectan su territorio? Fuente: Creación Propia

Alternativa	Frecuencia	Porcentaje
Nada	18	45%
Poco	16	40%
Bastante	6	15%

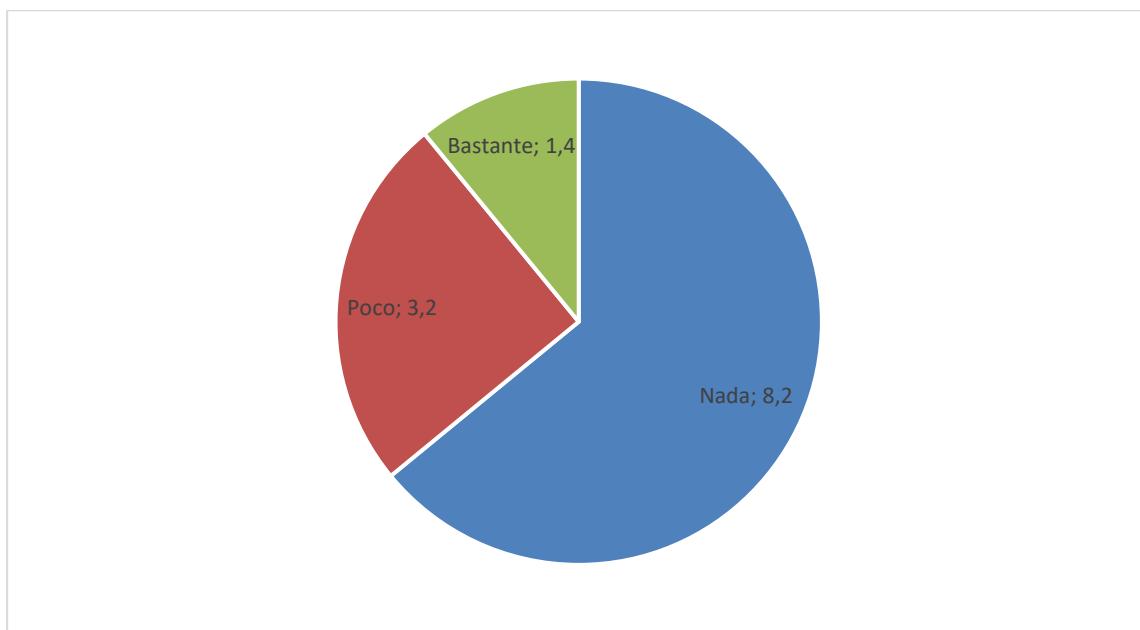


Figura 3. Nivel de participación efectiva de la comunidad. Fuente: Creación Propia

Análisis e Interpretación

El 45 % de los encuestados hacen mención que sus personas y comunidad en nada han podido participar sobre las decisiones de cualquier tipo de proyecto, el 40% indica que poco y el 15% que bastante. La participación efectiva de la comunidad en las decisiones sobre su territorio es la forma concreta en la que se materializa la autodeterminación de los pueblos indígenas. No basta con informar: es indispensable que la comunidad pueda opinar, cuestionar, proponer cambios e incluso rechazar proyectos que afecten gravemente su forma de vida. Que se cumpla este aspecto garantiza que la consulta no sea solo un procedimiento formal, sino un verdadero proceso de diálogo y decisión compartida. A nivel práctico, una participación real disminuye tensiones, fortalece la

legitimidad de las decisiones y contribuye a la construcción de relaciones más justas entre el Estado, las empresas y la comunidad shuar de Shaime.

Tabla 4. ¿Cree usted que, en las decisiones sobre el territorio de Shaime, se respetan los derechos colectivos y la forma de vida de la comunidad shuar? Fuente: Creación Propia

Alternativa	Frecuencia	Porcentaje
Siempre	4	10%
A Veces	13	32,5%
Nunca	23	57,5%

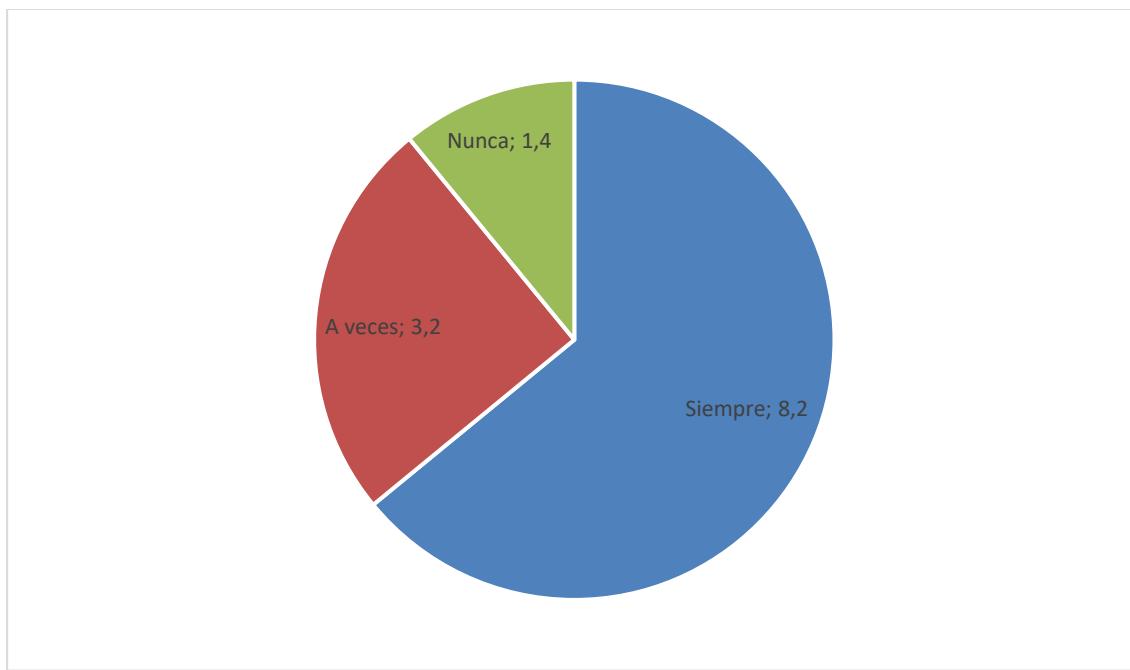


Figura 4. Percepción del respeto de los derechos colectivos. Fuente: Creación Propia

Análisis e Interpretación

Del total de encuestados, el 57,5 % considera que **nunca** se respetan los derechos colectivos y la forma de vida de la comunidad shuar en las decisiones sobre el territorio de Shaime, el 32,5 % señala que esto ocurre **a veces** y apenas el 10 % percibe que **siempre** se respetan estos derechos. La percepción mayoritaria de falta de participación y de irrespeto a los derechos colectivos confirma que la consulta previa no está operando como una garantía de libre determinación, tal

como lo proponen Yrigoyen Fajardo (2011), López (2019) y Herrera (2021), sino como un procedimiento formal sin efectos sustantivos en la decisión final.

Esta percepción mayoritaria de irrespeto refleja que las decisiones estatales y empresariales no se alinean con la protección de la identidad cultural, las prácticas ancestrales y la relación espiritual con la naturaleza. En consecuencia, la falta de respeto a los derechos colectivos vacía de contenido a la consulta previa y debilita su función como garantía de supervivencia cultural y territorial del pueblo shuar. Cumplir este punto significa que cualquier decisión estatal o empresarial sobre el territorio debe estar alineada con la protección de la identidad, las tradiciones, el idioma, las prácticas ancestrales y la relación espiritual con la naturaleza. Si estos elementos no se respetan, la consulta previa pierde sentido y se transforma en un mero mecanismo para legitimar decisiones ajena a la cosmovisión indígena. Asegurar el respeto a la forma de vida shuar es, en el fondo, asegurar que el territorio siga siendo un espacio de vida digna y no solo un recurso económico.

Tabla 5. ¿Qué consecuencias ha traído para la comunidad que no se realice una verdadera consulta previa, libre e informada? Fuente: Creación Propia

Alternativa	Frecuencia	Porcentaje
Afectación al territorio/ambiente	30	75 %
Perdida de Costumbres	20	50 %
Desconfianza a Autoridades	28	70 %
Problemas Internos en la Comunidad	18	45 %
Ninguna	2	5 %

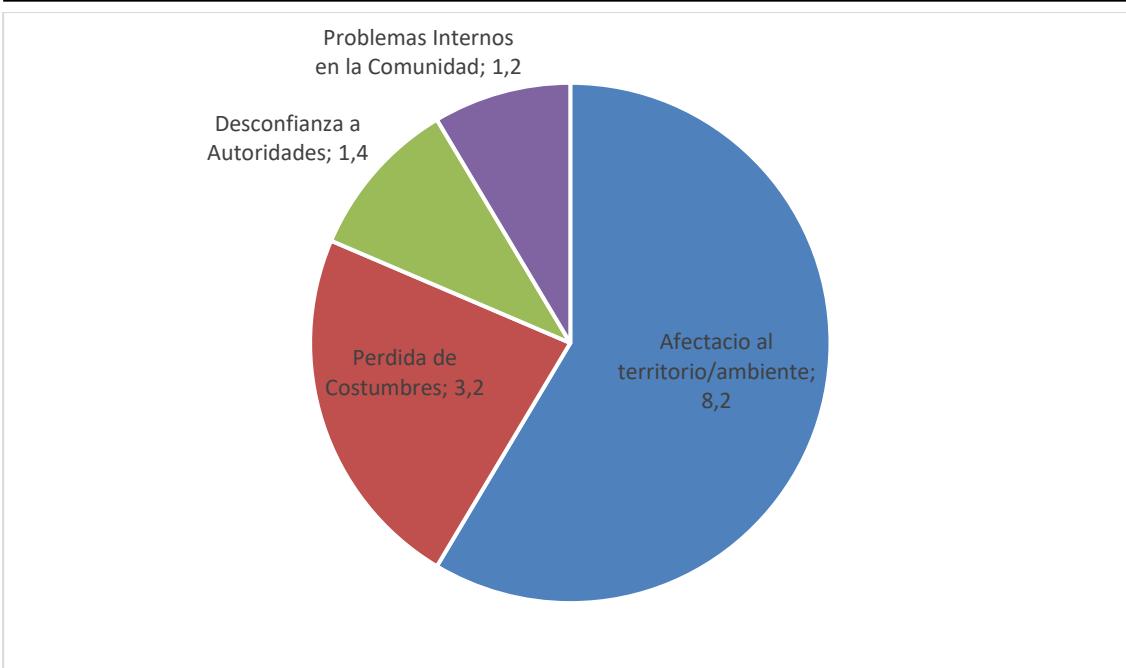


Tabla 5. Consecuencias percibidas de la falta de consulta previa. Fuente: Creación Propia

Análisis e Interpretación

El 75 % de los encuestados hacen mención que sus personas y comunidad han sufrido afectaciones dentro de su territorio y ambiente, el 50% indica que se han dado la perdida de sus costumbres, el 70% que una de las consecuencias es la desconfianza a las autoridades y el 45% que se generan y desarrollan problemas internos dentro de la comunidad y el 5% manifiestan que no han sufrido ninguna consecuencia. Cuando la consulta previa no se cumple, las consecuencias suelen ser graves: conflictos internos, ruptura del tejido comunitario, afectaciones ambientales, daños a la salud, pérdida de espacios culturales y desconfianza hacia el Estado. Dar cumplimiento a la consulta previa es, una forma de prevención de daños y de protección integral de la comunidad. Desde la perspectiva del artículo científico, esto demuestra que garantizar la consulta no solo es un mandato jurídico, sino también una necesidad social, ambiental y humana para evitar vulneraciones profundas y difíciles de reparar.

Tabla 6. Segundo su experiencia, ¿cómo cree que debería realizarse la consulta previa para que realmente respete la voluntad de la comunidad shuar de Shaime? Fuente: Creación Propia

Alternativa	Frecuencia	Porcentaje
Información clara y lengua propia	32	80%
Asambleístas Comunitarias	34	85%
Organizaciones de Apoyo	22	55%



Figura 6. Propuestas comunitarias sobre el modelo de consulta previa. Fuente: Creación Propia

Análisis e Interpretación

El 80 % de los encuestados hacen mención que para que se respete la voluntad de su comunidad shuar debe darse la información clara y lengua propia, el 85 % a través de asambleístas comunitarias y el 55 % mediante organizaciones de apoyo. Escuchar cómo la propia comunidad define “una verdadera consulta” es fundamental, porque el estándar de consulta no puede imponerse desde fuera sin considerar la organización, los tiempos, el idioma y las formas de decisión propias del pueblo shuar. Cumplir con esta pregunta implica reconocer a la comunidad como sujeto activo que construye el contenido del derecho, no solo como destinataria pasiva.

Incorporar su experiencia y sus propuestas permite diseñar procesos de consulta culturalmente adecuados, con legitimidad interna y externa, y alineados con la jurisprudencia que exige una consulta previa, libre, informada, de buena fe y con capacidad de incidir en la decisión final. Así, se pasa de la teoría a una práctica que realmente respeta la voluntad colectiva de Shaime.

Discusión

Los resultados obtenidos a partir de la aplicación del cuestionario en la comunidad shuar de Shaime permiten evidenciar, desde la experiencia directa de sus miembros, la brecha existente entre el reconocimiento normativo del derecho a la consulta previa y su aplicación real en el territorio. Cada una de las preguntas formuladas aporta elementos específicos que, en conjunto, muestran un patrón de vulneración y de ineficacia práctica de las garantías constitucionales vinculadas a los derechos colectivos. En primer lugar, la identificación de si la población conoce o ha escuchado sobre proyectos que afectan el territorio comunitario resulta decisiva, porque revela el punto de partida del ejercicio de la consulta previa. Los hallazgos muestran que la comunidad percibe la existencia de proyectos e intervenciones en su territorio, pero generalmente a través de información incompleta, tardía o de carácter informal. Esto indica que el Estado y las empresas no cumplen adecuadamente con su deber de informar de manera clara, accesible y oportuna, lo cual debilita desde el inicio la posibilidad de una participación consciente y organizada.

En segundo lugar, al indagar si antes del inicio de los proyectos las autoridades o empresas informaron claramente y solicitaron la opinión de la comunidad, los resultados permiten constatar que la dimensión “previa” y “de buena fe” de la consulta casi nunca se materializa. Las referencias a reuniones superficiales, socializaciones formales o comunicaciones cuando el proyecto ya está decidido evidencian un uso instrumental de la consulta, reducida a un trámite posterior o paralelo a la toma de decisiones. Este dato empírico es especialmente relevante frente a la jurisprudencia constitucional, que ha insistido en que la consulta debe realizarse antes de adoptar o ejecutar medidas susceptibles de afectar derechos colectivos. “...medidas susceptibles de afectar derechos colectivos (Corte Constitucional del Ecuador, 2022a).”

En tercer lugar, la pregunta sobre el grado de participación de la comunidad en las decisiones sobre los proyectos hace visible la distancia entre informar y permitir realmente decidir. La percepción

mayoritaria de una participación limitada, simbólica o sin incidencia real confirma que la consulta no está funcionando como un mecanismo de autodeterminación, sino como una mera formalidad administrativa. Ello contradice el estándar jurisprudencial que concibe la consulta como un proceso de diálogo intercultural con capacidad de modificar, condicionar o incluso frenar proyectos que afecten gravemente el territorio y la forma de vida de los pueblos indígenas.

En cuarto lugar, al preguntar si en las decisiones sobre el territorio se respetan los derechos colectivos y la forma de vida de la comunidad shuar, los testimonios recabados muestran que la comunidad percibe afectaciones directas a su relación con la tierra, al acceso a recursos naturales, a sus prácticas culturales y a su organización interna. Esto indica que la vulneración no es únicamente procedural (falta de consulta), sino sustantiva: las decisiones sobre el territorio no se alinean con la protección efectiva de los derechos colectivos ni con la visión propia de desarrollo y buen vivir del pueblo shuar. De este modo, los resultados empíricos dialogan críticamente con la jurisprudencia constitucional, que reconoce el carácter esencial de los derechos colectivos para la supervivencia cultural de los pueblos indígenas, pero cuya eficacia práctica se ve seriamente comprometida.

En quinto lugar, la exploración de las consecuencias de no realizar una verdadera consulta previa, libre e informada permite dimensionar los impactos concretos de esta omisión. La aparición de conflictos internos, desconfianza hacia las instituciones, afectaciones ambientales, deterioro del tejido comunitario y sensación de imposición evidencia que la ausencia de consulta no es un simple incumplimiento formal, sino una fuente de daños múltiples y, en ocasiones, irreparables. Desde la perspectiva del artículo científico, estos resultados refuerzan la idea de que la consulta previa es también una herramienta de prevención de conflictos y de protección integral de la comunidad, y no solo una exigencia jurídica abstracta.

Finalmente, la pregunta sobre cómo debería realizarse la consulta previa para respetar realmente la voluntad de la comunidad shuar de Shaime otorga un lugar central a la voz de la propia comunidad como constructora del contenido del derecho. Las propuestas que surgen –consulta desde el inicio, información clara y comprensible, respeto a la organización interna, tiempo suficiente para deliberar, decisiones adoptadas en asamblea y toma en cuenta efectiva del consentimiento o rechazo– coinciden con los estándares establecidos por la jurisprudencia constitucional e interamericana. Este hallazgo es especialmente relevante, porque demuestra que la comunidad no

niega la posibilidad de diálogo con el Estado, sino que demanda un modelo de consulta coherente con su cultura y con los parámetros jurídicos vigentes.

En conjunto, los resultados obtenidos muestran que, en el caso de la comunidad shuar de Shaime, el derecho a la consulta previa se encuentra en una situación de reconocimiento formal, pero cumplimiento deficiente. La investigación evidencia cómo, a pesar de la existencia de un marco constitucional y jurisprudencial avanzado, las prácticas estatales y empresariales en el territorio reproducen esquemas de decisión verticales, con información incompleta, participación limitada y escaso respeto a la voluntad comunitaria. Estos hallazgos no solo justifican la pertinencia del artículo científico, sino que aportan evidencia empírica concreta para cuestionar la eficacia real de las decisiones jurisprudenciales sobre consulta previa y para proponer criterios que contribuyan a una garantía más efectiva de los derechos colectivos de las comunidades indígenas en el Ecuador.

Conclusiones

A partir de la revisión constitucional, convencional y jurisprudencial, y del trabajo de campo realizado en la comunidad shuar de Shaime, se constata que la consulta previa, libre e informada se encuentra reconocida de manera amplia en el ordenamiento jurídico ecuatoriano, pero su aplicación práctica es deficiente e incompleta. Los resultados de la encuesta evidencian que la mayoría de personas de la comunidad no han sido informadas ni consultadas de forma clara, oportuna y comprensible sobre los proyectos que afectan su territorio. En algunos casos solo se socializa la decisión ya tomada, lo que demuestra que la consulta se cumple de manera meramente formal. La participación de la comunidad en las decisiones sobre los proyectos que inciden en su territorio es percibida como limitada o simbólica. La consulta previa no opera como un mecanismo real de participación y autodeterminación, sino como un trámite administrativo que no garantiza que la opinión de la comunidad influya en la decisión final. La falta de una consulta previa adecuada genera vulneraciones sustantivas a los derechos colectivos y a la forma de vida del pueblo shuar: se afectan la relación con la tierra, el acceso a recursos naturales, las prácticas culturales y la organización propia, en contradicción con los estándares fijados por la Corte Constitucional y el Sistema Interamericano. Entre las principales causas de esta situación se identifican: la ausencia de una ley específica que regule el procedimiento de consulta previa, la debilidad institucional, la priorización de intereses económicos sobre los derechos colectivos y el uso de mecanismos de información unidireccional que no garantizan un diálogo intercultural ni el consentimiento libre e

informado. En conjunto, la investigación demuestra que, pese a la existencia de un marco normativo y jurisprudencial avanzado, el derecho a la consulta previa en comunidades indígenas como Shaime se mantiene en un plano de reconocimiento formal, con un cumplimiento fragmentado e insuficiente, lo que exige replantear las prácticas estatales y empresariales para garantizar efectivamente los derechos colectivos. En este sentido, la realidad constatada en la comunidad shuar de Shaime confirma lo que la doctrina y los informes especializados vienen advirtiendo: la distancia entre el reconocimiento normativo de la consulta previa y su aplicación efectiva sigue siendo amplia en el contexto ecuatoriano (Santos, 2010; CEPAL, 2014; Machoa & Aguirre, 2020; INREDH, 2023).

Luego de concluir la investigación se proponen las siguientes recomendaciones:

La aprobación de una ley de consulta previa donde se recomienda que la Asamblea Nacional apruebe una ley que regule de forma expresa el derecho a la consulta previa, libre e informada, incorporando los estándares de la Constitución, el Convenio 169 de la OIT, la Declaración de la ONU y la jurisprudencia de la Corte Constitucional y la Corte IDH. Esta ley debe definir etapas, responsables, plazos y consecuencias jurídicas ante el incumplimiento.

Fortalecimiento institucional e interculturalidad con la finalidad de llevar adelante los procesos de consulta (ministerios, gobiernos autónomos e instituciones sectoriales) mediante capacitación en derechos colectivos, interculturalidad, enfoque territorial y metodologías participativas que se ajusten a la realidad de los pueblos y nacionalidades indígenas.

Procesos de consulta culturalmente adecuados y vinculantes los cuales deben desarrollarse en lengua shuar, respetando los tiempos y la organización interna de la comunidad, con información completa y comprensible desde el inicio de la propuesta. Además, los resultados de la consulta deben ser vinculantes, de manera que el consentimiento o rechazo de la comunidad pueda condicionar, modificar o incluso detener los proyectos.

Mecanismos de seguimiento y reparación donde es necesario proponer que los procesos de consulta incluyan etapas de seguimiento para verificar el cumplimiento de los acuerdos con la comunidad y prever medidas de reparación integral cuando se hayan vulnerado el derecho a la consulta previa u otros derechos colectivos.

Fortalecimiento organizativo y formativo de las comunidades, el cual es de vital importancia ya que nos permite promover espacios de formación jurídica y política al interior de las comunidades

indígenas para que conozcan el alcance de la consulta previa y puedan exigirla de manera informada, articulando su participación con organizaciones indígenas y de derechos humanos. Ampliar la investigación con el resto de las comunidades indígenas a partir de la experiencia de Shaime, se recomienda realizar estudios comparativos en otras comunidades y nacionalidades del Ecuador, con el fin de identificar patrones comunes de vulneración y buenas prácticas, y aportar insumos empíricos adicionales para el diseño de políticas públicas y decisiones jurisprudenciales más eficaces.

Referencias Bibliográficas

- Asamblea Nacional del Ecuador. (2008). Constitución de la República del Ecuador. Registro Oficial No. 449. https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_const.pdf
- CEPAL. (2014). Los pueblos indígenas en América Latina: Avances en el último decenio y retos pendientes para la garantía de sus derechos. Naciones Unidas. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/37050>
- Castillo Baño, C. P., Cruz Gaibor, W. A., Bravo Jacome, R. E., Sandoval Lloacana, C. F., Guishca Ayala, L. M., Campaña Nieto, R. A., Yepez Mogro, T. C., & Bernal Párraga, A. P. (2024). Uso de Tecnologías Digitales en la Educación para la Ciudadanía. *Ciencia Latina Revista Científica Multidisciplinaria*, 8(4), 5388–5407. https://doi.org/10.37811/cl_rcm.v8i4.12756
- Corte Constitucional del Ecuador. (2022a). Estándares jurisprudenciales sobre consulta previa, libre e informada. *Boletín Jurídico*. <https://www.corteconstitucional.gob.ec/>
- Corte Constitucional del Ecuador. (2022b). Cuaderno jurídico No. 5: Consulta previa, libre e informada y consentimiento. <https://www.corteconstitucional.gob.ec/>
- Creswell, J. W., & Plano Clark, V. L. (2018). *Designing and conducting mixed methods research* (3rd ed.). SAGE. <https://us.sagepub.com/en-us/nam/designing-and-conducting-mixed-methods-research/book241842>
- Denzin, N. K., & Lincoln, Y. S. (Eds.). (2018). *The SAGE handbook of qualitative research* (5th ed.). SAGE. <https://us.sagepub.com/en-us/nam/the-sage-handbook-of-qualitative-research/book249664>
- DeVellis, R. F. (2016). *Scale development: Theory and applications* (4th ed.). SAGE. <https://us.sagepub.com/en-us/nam/scale-development/book244204>

-
- Fundación Pachamama. (2015). Diagnóstico sobre la aplicación de la consulta previa en el Ecuador. <https://www.pachamama.org.ec/>
- Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos (INREDH). (2023). La consulta previa en Ecuador: Avances, retrocesos y desafíos. <https://www.inredh.org/>
- Herrera, V. (2021). La consulta previa, libre e informada: Estándares internacionales y aplicación en Ecuador. *Iuris Dictio*, 31(1), 45–62. <https://doi.org/10.18272/iu.v31i1.2220>
- Kvale, S., & Brinkmann, S. (2009). *InterViews: Learning the craft of qualitative research interviewing* (2nd ed.). SAGE. <https://us.sagepub.com/en-us/nam/interviews/book229377>
- López, A. (2019). Consulta previa y derechos colectivos en el Ecuador. Ediciones Abya Yala. <https://abyayala.org.ec>
- Machoa, J., & Aguirre, M. (2020). Consulta previa en Ecuador: Entre el reconocimiento normativo y la omisión estatal. Observatorio de Derechos Colectivos, Universidad Andina Simón Bolívar. <https://www.uasb.edu.ec/>
- Naciones Unidas. (2007). Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. https://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_es.pdf
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). (1989). Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes. https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312314
- Ortiz, P. (2021). El consentimiento previo, libre e informado: Entre la consulta y la autodeterminación de los pueblos indígenas en América Latina. *Revista de Derecho Público*, (106), 109–138. <https://revistaderechopublico.uchile.cl/>
- Patton, M. Q. (2015). *Qualitative research & evaluation methods* (4th ed.). SAGE. <https://us.sagepub.com/en-us/nam/qualitative-research-evaluation-methods/book232962>
- Pérez, M. (2020). El rol de la Corte Constitucional en la protección de los derechos colectivos: Análisis de sentencias sobre consulta previa. *Revista Ecuatoriana de Derecho Constitucional*, 12(2), 75–98. <https://revistaderechoconstitucional.ec/>
- Santos, B. de S. (2010). *Refundación del Estado en América Latina: Perspectivas desde una epistemología del Sur*. Siglo del Hombre Editores. <https://www.siglodelhombre.com/>
- Seidman, I. (2013). *Interviewing as qualitative research* (4th ed.). Teachers College Press. <https://www.tcpress.com/interviewing-as-qualitative-research-9780807754047>



Yrigoyen Fajardo, R. (2011). El derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas en América Latina. Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 54, 83–112.
<https://www.corteidh.or.cr/tablas/r08554.pdf>

Conflictos 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.