

UNIVERSIDAD SAN FRANCISCO DE QUITO USFQ

Colegio de Jurisprudencia

**La necesidad de realizar una consulta ambiental
posterior a una consulta previa libre e informada**

Miguel Alessandro Moya Molina
Jurisprudencia

Trabajo de fin de carrera presentado como
requisito
para la obtención del título de
Abogado

Quito, 28 de noviembre de noviembre de 2024

© DERECHOS DE AUTOR

Por medio del presente documento certifico que he leído todas las Políticas y Manuales de la Universidad San Francisco de Quito USFQ, incluyendo la Política de Propiedad Intelectual USFQ, y estoy de acuerdo con su contenido, por lo que los derechos de propiedad intelectual del presente trabajo quedan sujetos a lo dispuesto en esas Políticas. Asimismo, autorizo a la USFQ para que realice la digitalización y publicación de este trabajo en el repositorio virtual, de conformidad a lo dispuesto en la Ley Orgánica de Educación Superior del Ecuador.

Nombres y apellidos: Miguel Alessandro Moya Molina

Código 00321193

Cédula de identidad: 0504181405

Lugar y fecha: Quito, 28 de noviembre de noviembre de 2024

ACLARACIÓN PARA PUBLICACIÓN

Nota: El presente trabajo, en su totalidad o cualquiera de sus partes, no debe ser considerado como una publicación, incluso a pesar de estar disponible sin restricciones a través de un repositorio institucional. Esta declaración se alinea con las prácticas y recomendaciones presentadas por el Committee on Publication Ethics COPE descritas por Barbour et al. (2017) Discussion document on best practice for issues around theses publishing, disponible en <http://bit.ly/COPETheses>.

UNPUBLISHED DOCUMENT

Note: The following capstone project is available through Universidad San Francisco de Quito USFQ institutional repository. Nonetheless, this project – in whole or in part – should not be considered a publication. This statement follows the recommendations presented by the Committee on Publication Ethics COPE described by Barbour et al. (2017) Discussion document on best practice for issues around theses publishing available on <http://bit.ly/COPETheses>.

LA NECESIDAD DE REALIZAR UNA CONSULTA AMBIENTAL POSTERIOR A UNA CONSULTA PREVIA LIBRE E INFORMADA¹

THE NEED TO CARRY OUT AN ENVIRONMENTAL CONSULTATION AFTER A PRIOR FREE AND INFORMED CONSULTATION

Miguel Alessandro Moya Molina²
miguemoyamolina@hotmail.com

RESUMEN

En la actualidad existe una serie de dificultades por enfrentar en cuanto a la aplicación de la consulta previa, libre e informada y la consulta ambiental, en lo principal, la falta de regulación nacional constituye uno de los principales problemas para la aplicación de estas instituciones. Adicionalmente, existe una creciente necesidad de determinar los escenarios en los cuales se agota la necesidad de consultar, pues, esta cuestión está directamente relacionada con la determinación de los elementos esenciales y criterios fundamentales para el cumplimiento de ambas consultas. Del análisis realizado en el presente texto, se desprende, que, si se lleva a cabo una consulta previa, libre e informada, se agota por completo la necesidad de consultar, debido a que sus estándares son superiores a los contemplados para una consulta ambiental.

PALABRAS CLAVES

Afectación ambiental, Estándares internacionales, Consentimiento, necesidad de consultar.

ABSTRACT

Currently there are several difficulties to be faced in terms of the application of free and informed prior consultation and environmental consultation, mainly, the lack of national regulation constitutes one of the problems for the application of these institutions. Additionally, there is a growing need to determine the scenarios in which the need to consult is fulfilled, since this issue is directly related to the determination of the essential elements and fundamental criteria for the fulfillment of both consultations. From the analysis carried out in this text if a free and informed prior consultation is carried out, the need to consult is completely fulfilled, due to its standards are higher than those contemplated for an environmental consultation.

KEY WORDS

Environmental impact, international standards, Consent, need to consult.

Fecha de Lectura: 28 de noviembre de noviembre de 2024

Fecha de publicación: 28 de noviembre de noviembre de 2024

¹ Trabajo de titulación presentado como requisito para la obtención del título de Abogado. Colegio de Jurisprudencia de la Universidad San Francisco de Quito. Dirigido por Juan Francisco Guerrero del Pozo.

² © DERECHOS DE AUTOR: Por medio del presente documento certifico que he leído la Política de Propiedad Intelectual de la Universidad San Francisco de Quito y estoy de acuerdo con su contenido, por lo que los derechos de propiedad intelectual del presente trabajo de investigación quedan sujetos a lo dispuesto en la Política. Asimismo, autorizo a la USFQ para que realice la digitalización y publicación de este trabajo de investigación en el repositorio virtual, de conformidad con lo dispuesto en el Art. 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior.

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN. - 2. ESTADO DEL ARTE. - 3. RECOPIACIÓN DE LAS NORMAS APLICABLES. 4. MARCO TEÓRICO. - 5. SUJETOS TITULARES DEL DERECHO A LA CONSULTA AMBIENTAL. - 5.1. JURISPRUDENCIA DEL DERECHO A LA CONSULTA AMBIENTAL. - 5.2. DETERMINACIÓN DE LA POBLACIÓN AFECTADA. - 5.3 DETERMINACIÓN DE LA ZONA DE INFLUENCIA. - 6. SUJETOS TITULARES DEL DERECHO A LA CONSULTA PREVIA LIBRE E INFORMADA. - 6.1 JURISPRUDENCIA SOBRE LA TITULARIDAD DEL DERECHO. - 7. ELEMENTOS ESENCIALES DE LA CONSULTA AMBIENTAL. - 7.1 DERECHOS TUTELADOS. - 7.2 ESTÁNDARES QUE DEBEN CUMPLIRSE. - 8. ELEMENTOS ESENCIALES DE LA CONSULTA PREVIA LIBRE E INFORMADA. - 8.1 DERECHOS TUTELADOS. - 8.2 ESTÁNDARES QUE DEBEN CUMPLIRSE. - 8.3 PROCEDIMIENTO. - 9. DIFERENCIAS PRINCIPALES. - 9.1 FORMAS DE SOCIALIZACIÓN. - 9.2 EFECTOS DE LA DECISIÓN CONSULTIVA. - 9.3 BENEFICIOS A LA COMUNIDAD. - 9.4 OBJETO. - 10. ESTÁNDARES DE LA CONSULTA PREVIA SUPERAN LOS DE LA CONSULTA AMBIENTAL. - 11. CONCLUSIONES.

1. Introducción

La Constitución de la República del Ecuador de 2008 establece el derecho constitucional a la consulta previa, libre e informada y a la consulta ambiental. Sin embargo, las disposiciones constitucionales, en su generalidad, dejan a la suerte del legislador la regulación de las características esenciales de dichos derechos, sin mencionar, su aplicación en determinadas situaciones.

En general, la aplicación indiscriminada de ambas consultas o su falta de parámetros claros, ocasionaron fuertes carencias en cuanto a su aplicación y regulación en el país, es decir, no queda por completo zanjado la exigibilidad de determinada consulta en diversos supuestos de hecho, o al menos, así fue durante un tiempo prolongado.

Ahora bien, utilizando el desarrollo de las características esenciales de cada consulta, mismo que nace de los instrumentos internacionales, jurisprudencia y normativa interna, es la finalidad de este trabajo de investigación, determinar cuándo es exigible para el Estado realizar una consulta previa, libre e informada posterior a una consulta ambiental

Como planteamiento principal a este cuestionamiento jurídico, se puede afirmar que los estándares de la consulta previa, libre e informada superan los estándares previstos para la consulta ambiental, por lo que, la realización de la primera extingue por completo la necesidad de consultar nuevamente, siempre y cuando, el objeto de la consulta sea el mismo.

En definitiva, con este objetivo, el presente trabajo se detiene a determinar, de manera introductoria, la discusión actual sobre el tema descrito, en especial las posiciones contrapuestas que existen dentro de la doctrina, las normas y criterios legales aplicables y la posición sustentada en este texto de investigación. Dentro del desarrollo, se deja por sentado cuales son los criterios que se deben usar para determinar el sujeto consultado en cada consulta, resaltando las particularidades de cada método de determinación y sus implicaciones en la realización de la consulta. Además, contribuyendo con el desarrollo de la certidumbre jurídica sobre el tema, se identifican los elementos esenciales presentes en

cada consulta, para poder contrastar las diferencias que causa, en parte, la extinción de la necesidad de consultar. Finalmente, se aborda el nivel superior de protección que ostenta la consulta previa, libre e informada sobre los estándares de la consulta ambiental, concluyendo que el cumplimiento de la primera hace inoponible la realización de la segunda para el Estado.

2. Estado del arte

En el presente acápite se identificará la problemática que gira en torno a la falta de regulación y existencia de estándares claros sobre la consulta previa, libre e informada y consulta ambiental. Además, se dejará por sentado el cuestionamiento principal del análisis, que atañe a la posibilidad de exigir una consulta ambiental con posterioridad a una consulta previa, libre e informada.

El planteamiento de los estándares de ambas consultas ha resultado conflictivo, este desarrollo ha provocado dos posiciones contrapuestas, por un lado, existen autores que limitan la extensión de ambos derechos a favor de la extracción, por otro lado, existe una posición extensiva de dichos estándares a favor de la preservación del medioambiente. Como bien señala Viviana Morales Naranjo, “Tanto los procesos de consulta a pueblos indígenas como los procesos de consulta ambiental evidencian los conflictos socio-ecológicos entre los poderes públicos y privados favorables al extractivismo y los colectivos sociales”³.

A partir del desarrollo del neoconstitucionalismo, se ha desarrollado la tendencia de dotar a la naturaleza con un carácter proteccionista, cuya responsabilidad recae sobre el Estado. Acerca de esto, la doctrina extranjera nos indica que cada vez se establecen más deberes y garantías sobre el tratamiento de la naturaleza en América Latina, por ejemplo, en Colombia la Corte Constitucional ha expresado que “[l]a concepción de la Constitución ecológica hace parte integral del Estado social de derecho” y “en esa medida, es un elemento central de sus instituciones”⁴.

Debido al conflicto en cuanto a estas corrientes, es importante tener en cuenta que existe la creciente necesidad de que se regule de manera interna los estándares que deben comprender ambas consultas. Esencialmente en proyectos de extracción de recursos naturales, esto se debe a las confusiones que pueden existir por parte de la entidad

³ Viviana Morales Naranjo, *La consulta previa a los pueblos indígenas y la consulta ambiental: una lectura a la luz del principio pro-natura y el principio de participación* (Quito: CEP, 2022), 148.

⁴ William Zambrano Cetina, *Anuario de derecho constitucional* (Uruguay: Konrad- Adenauer- Stiftung, 2010), 616.

consultante, en específico, al momento de llevar a cabo determinada consulta en lugar de la otra.

Sobre este punto Patricia Carrión recalca que

El derecho de consulta previa, libre e informada es un derecho colectivo y de participación que tiene importancia social y política, y cuya vigencia implica el reconocimiento de su alcance y contenido de acuerdo con la normativa nacional e internacional. De allí, la necesidad de regular el derecho, en la normativa nacional, siempre con los lineamientos establecidos en los instrumentos internacionales de derechos humanos [...]⁵.

Por otro lado, queda claro que la explotación de recursos naturales constituye uno de los capitales más grandes que tiene el Ecuador, ante esta posición, se ha contrapuesto la necesidad de llevar a cabo mecanismos de participación como las consultas antes descritas.

Esto evidencia un posible conflicto en la aplicación efectiva de dichos mecanismos, sobre este punto Edwar Vargas Araujo concluye que:

La lógica de capital devastó a la consulta previa, libre e informada de tal manera que la diluyó a una forma procedimental; mientras se aparenta que los actores con intereses contrapuestos, mediante ciertos procedimientos parecidos a un diálogo ideal, pueden llegar a acuerdos o consensos, se oculta las relaciones antagónicas de poder que configuran las posibilidades reales de deliberación en el marco de un modelo de acumulación capitalista.⁶

Así las cosas, la urgencia que tiene el sistema jurídico nacional para dilucidar los estándares aplicables entre ambas consultas es innegable, en especial, se debe poder realizar un análisis previo para la realización de una consulta ambiental o previa, libre e informada.

Sin embargo, ante la gran cantidad de diversidad poblacional que se encuentra en ocupación del territorio nacional, es fundamental, establecer si existe la necesidad de aplicar ambas consultas o una con posterioridad de la otra. En específico, si en casos complejos, es exigible la realización de una consulta ambiental posterior a una consulta previa, libre e informada.

3. Recopilación de las normas aplicables.

Para delimitar las disposiciones legales pertinentes para el desarrollo del análisis planteado, es necesario resaltar que uno de los principales retos es establecer estándares normativos claros, ante la falta de regulación que existe con respecto de la consulta ambiental y la consulta previa, libre e informada.

Ahora bien, tanto la consulta previa, libre e informada, como la consulta ambiental se encuentran previstas en la Constitución de la República del Ecuador de 2008 (desde ahora

⁵ Patricia Carrión, Análisis de la consulta previa libre e informada en el Ecuador (Quito: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2012), 25.

⁶ Edwar Vargas Araujo, Una mirada crítica del derecho a la consulta previa, libre e informada (Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, 2018), 70.

CRE), específicamente en el artículo 57 numeral 7 y 398, respectivamente, ambos derechos constitucionales fueron previstos por primera vez en la constitución de 1998.

Dentro de ambas consultas, los estándares y características han sido, en gran parte, jurisprudencialmente previstos en nuestra legislación. Siendo uno de los criterios más relevantes el contenido en la sentencia No. 51-23-IN/23 dictada por la Corte Constitucional el 09 de noviembre de 2023, que, en el margen de una acción pública de inconstitucionalidad, dilucida entre los elementos esenciales de ambas consultas.

Ahora bien, los avances relevantes presentados en sentencias anteriores deben ser tomados en cuenta para analizar la evolución de los elementos esenciales antes descritos, solo por mencionar algunos, existe un desarrollo importante en los dictámenes 1149-19-JP/20 sobre consulta ambiental, y 22-18-IN en cuanto a consulta previa, libre informada.

Por otro lado, la presencia de obligatoriedad de aplicación de instrumentos internacionales es evidente, por ejemplo, el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (desde ahora Acuerdo de Escazú) y el Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales constituyen una base para la aplicación de la consulta ambiental y la consulta previa, libre e informada. Sin perjuicio de que se analicen instrumentos internacionales como la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, o los parámetros reconocidos en las sentencias emitidas por la CIDH, estos han constituido un marco de normas internacionales que desarrollan ambos derechos. No está por demás resaltar que la mayoría de los estándares internacionales han sido recogidos en nuestro ordenamiento jurídico mediante sentencias de la Corte Constitucional.

Por último, existe normativa infra constitucional que toma especial relevancia en cuanto a la consulta ambiental, por ejemplo, el Código Orgánico del Ambiente y su respectivo Reglamento, la Ley de Minera y la ley de Participación Ciudadana. Incluso, ante la inactividad del legislador, en diversas ocasiones se ha tratado de brindar certeza sobre los elementos esenciales de ambos derechos constitucionales mediante decretos ejecutivos, lo que ha causado su posterior derogación mediante sentencia de la Corte Constitucional.

4. Marco teórico

Ahora bien, como resultado de la falta de regulación y ante las posiciones que existen sobre el manejo ambiental en proyectos de extracción, existen tendencias que aumentan cada vez más los requisitos mínimos indispensables para la realización de proyectos extractivos.

Por otro lado, existen aquellas corrientes que, sin eliminar el derecho a ser consultado, optan por una regulación más laxa con la finalidad de facilitar el proceso para obtener una licencia de explotación ambiental.

En el marco de esta discusión, los requisitos esenciales de cada consulta varían en cuanto a su propia naturaleza, sin embargo, en la práctica, identificar las características del territorio y población objeto de consulta es fundamental para que el sujeto consultante aplique la consulta adecuada. De no ser el caso, los estándares de una consulta pueden ser insuficientes para tutelar los derechos de la comunidad consultada, es decir, depende del nivel de los estándares de determinada consulta para que, tras la realización del proceso consultivo, se agote la necesidad de consultar.

En el presente trabajo, se delimitarán los elementos esenciales de cada proceso consultivo, con la finalidad de determinar la exigibilidad de llevarse a cabo una consulta ambiental después de una consulta previa, libre e informado, puesto en otras palabras, la posición adoptada indica que los estándares de la consulta previa, libre e informada, al ser superiores a los previstos para la consulta ambiental, agotan por completo la necesidad de consultar.

5. Sujetos titulares del derecho a la consulta ambiental

La identificación de los sujetos consultados es esencial debido a su incidencia directa en el cumplimiento de los elementos esenciales de una consulta ambiental, por ejemplo, si se llegare a identificar de manera errónea a los sujetos afectados por un proyecto extractivo, la información sobre la afectación ambiental sería parcial, pues como es lógico, no se contaría con una perspectiva completa acerca del objeto de la consulta.

Además, la inobservancia de una parte de la población que se va a ver afectada por un proyecto determinado tiene como resultado la posibilidad de que la consulta ambiental se vea potencialmente viciada, además de vulnerar los derechos constitucionales de las personas que no fueron incluidas en la consulta.

En definitiva, identificar de manera correcta la población afectada, constituye uno de los aspectos más relevantes a la hora de analizar la realización de una consulta ambiental. Desde este punto de vista, es evidente la necesidad de que existan estándares claros para la determinación de la población titular del derecho a la consulta ambiental. Mismos, que deben estar previstos de manera expresa dentro del ordenamiento jurídico, pues, carecería de sentido, que se exija el cabal cumplimiento de la obligación de consultar a todo titular, sin que la entidad consultante pueda tener certeza de los factores que otorgan la titularidad del derecho en cuestión.

Ahora bien, dentro del ordenamiento jurídico ecuatoriano se establece el derecho a la consulta ambiental en el artículo 398 de la Constitución del Ecuador de 2008. En cuanto al titular del derecho a la consulta ambiental, de la literalidad del texto constitucional, se desprende que se deberá consultar a la comunidad sobre la decisión que pueda afectar su ambiente; adicionalmente, el texto constitucional dispone la obligatoriedad de tener una regulación sobre los sujetos consultados, misma que se deberá realizar mediante ley en estricto sentido.

Como es evidente, la norma constitucional citada no es específica, por el contrario, únicamente identifica los aspectos principales que deberán ser tomados en cuenta al momento de realizar una consulta ambiental. Debido a esto, es relevante, analizar cómo se ha tratado la titularidad, o sujeto consultado, dentro de la jurisprudencia nacional y los instrumentos internacionales vinculantes.

5.1 Jurisprudencia sobre sujetos consultados.

Por un lado, en la sentencia No. 1185-20-JP/21 emitida por la Corte Constitucional del Ecuador el 15 de diciembre de 2021, se establece que “la consulta ambiental tiene como titulares a las personas en general que puedan ser afectadas por cualquier decisión o autorización estatal que pueda afectar el ambiente, y a cualquier comunidad independientemente de su identificación o composición étnica”⁷. Del párrafo resaltado se puede señalar que, por un lado, los titulares de la consulta ambiental son los ciudadanos en general, y que, además, estos pueden potencialmente sufrir afectaciones por la emisión de la autorización estatal a un proyecto determinado.

Ahora bien, como se puede evidenciar, la determinación de la afectación es uno de los elementos atributivos del derecho a la consulta ambiental, pues, si un particular o colectivo alega ser titular del derecho a la consulta ambiental, deberá realizar su alegación de manera fundada.

Al respecto la sentencia No. 1149-19-JP/21 emitida por la Corte Constitucional del Ecuador el 10 de noviembre de 2021, expresa que la titularidad del derecho a la consulta ambiental deberá realizarse de manera no restrictiva. Expresa dicha sentencia en su parte pertinente “[...] la Corte considera que el sujeto de la consulta ambiental siempre debe ser determinado de manera amplia y representativa, de modo que no se limite la participación

⁷ Sentencia No. 1185-20-JP/21, Corte Constitucional, 15 de diciembre de 2021, párr. 85.

de las comunidades potencialmente afectadas por decisiones o autorizaciones estatales en materia ambiental.”⁸

Es decir, se puede generar una vulneración al derecho constitucional de consulta ambiental, derivado de un análisis restrictivo acerca de las comunidades que deben ser consultadas, y que, consecuentemente, pueden ser afectadas por la concesión de la licencia pertinente. Además, la misma sentencia reconoce la inclusión de las personas o colectivos que, de manera fundada, alegue ostentar el derecho a ser consultado. Expresa dicha sentencia en su parte pertinente “[d]ebe incluirse a cualquier persona que no haya sido considerada en la consulta ambiental y que considere fundadamente que la medida le afecta. El análisis de esta afectación directa no debe ser estricto o riguroso”⁹.

Ahora bien, sin lugar a duda, la redacción de la Corte puede llegar a ser problemática, debido a la extensión de la posibilidad de ser incluido en determinado proceso consultivo. Es decir, no queda claro si la obligación de incluir a una persona o colectivo en una consulta ambiental se verifica con el simple hecho de alegarlo de manera fundada. O si, por el contrario, se debe acreditar la titularidad bajo algún estándar de argumentación mínimo.

Además, cabe cuestionarse si el Estado puede, como es lógico, desconocer la titularidad del derecho invocado por una comunidad cuyo ambiente no se ve afectado por el desarrollo del proyecto. No está por demás dejar por sentado que, la sentencia referida no brinda certeza sobre cuándo se está interpretando de manera restrictiva o rigurosa la titularidad del derecho a la consulta ambiental, ni esclarece el estándar de motivación que debe tener el acto administrativo que niega o acepta la petición de inclusión en la consulta. Lo que queda claro, es que la obligación de incluir a cualquier persona que lo alegue fundadamente dentro del sector de afectación no siempre puede reflejar la realidad, y, además, puede prologar de manera injustificada el proceso de consulta ambiental.

5.2 Determinación de población afectada.

La sentencia No. 51-23-IN/23 emitida por la Corte Constitucional el 09 de noviembre de 2023, establece como uno de los elementos esenciales de la consulta ambiental el “[d]eterminar las personas comunidades o colectivos que podría afectar ambientalmente en el proyecto que se tenga planificado ejecutar”¹⁰.

Si bien la Corte Constitucional ha ampliado la interpretación de la posibilidad de afectación al momento de evaluar la titularidad de la consulta ambiental, las normas

⁸ Sentencia No. 1149-19-JP/21, Corte Constitucional, 10 de noviembre de 2021, párr. 280.

⁹ Sentencia No. 1149-19-JP/21, párr. 280.

¹⁰ Sentencia No. 51-23-IN/23, Corte Constitucional, 09 de noviembre de 2023, párr. 200.8 numeral 1.

nacionales establecen los mecanismos base para la determinación de la población afectada. Es importante tomar en cuenta, que la identificación de la población afectada es una obligación del Estado, pues, al ser uno de los elementos esenciales de la consulta ambiental, esta obligación o deber le pertenece de manera indelegable.

La determinación de la población afectada será, en un inicio, el resultado de un proceso de formación de convicción por parte de la entidad consultante, es decir, el producto del análisis que se realice a partir de los estudios aportados.

Uno de los requisitos indispensables para iniciar un proceso de consulta ambiental, es el estudio de impacto ambiental, cuyos elementos mínimos están regulados en el artículo 434 del reglamento al Código Orgánico del Ambiente. De este artículo se desprenden detalles técnicos y sociales que deben constar en el estudio de impacto ambiental, y, muchos de estos elementos son conducentes para verificar la población afectada.

Por ejemplo, el estudio de impacto ambiental deberá contener “e) Identificación y determinación de áreas de influencia y áreas sensibles; f) Análisis de riesgos, incluyendo aquellos riesgos del ambiente al proyecto y del proyecto al ambiente; h) Evaluación de impactos socioambientales [...]”¹¹. Si bien, no existe un elemento que haga alusión de manera expresa a la determinación de población afectada, la información técnica, geográfica y social que se aporta en el estudio de impacto ambiental, sin duda es determinante.

Aún más, cuando la afectación directa e indirecta de los sectores que tienen influencia con el área de explotación están establecidos por elementos de valoración técnicos y geográficos que deben constar en el estudio de impacto ambiental. En definitiva, de conformidad con el ordenamiento jurídico ecuatoriano, son sujetos del derecho constitucional a la consulta ambiental:

1. Las personas en general.
2. De manera individual o colectiva.
3. Independientemente de su grupo étnico.
4. Cuyo ambiente pueda verse afectado por el proyecto que se pretende.

5.3 Determinación de la zona de influencia.

Sin embargo, estos criterios, en la práctica, resultan demasiado amplios, especialmente el criterio de la afectación ambiental, toda vez que, pueden cometer errores al momento de determinar la zona de afectación del ambiente. Ahora bien, esta zona puede ser

¹¹ Decreto Ejecutivo 752, Presidencia de la República, [por medio del cual se desarrolla y estructura la normativa necesaria para dotar de aplicabilidad a lo dispuesto en el Código Orgánico del Ambiente.], Registro Oficial Suplemento 507 de 12 de junio de 2019.

valorada de manera objetiva, siguiendo una serie de criterios técnicos, que logran aterrizar la determinación de la zona afectada. En específico, el impacto ambiental puede establecerse mediante el análisis de los componentes físicos, bióticos y sociales, los mismos que dibujan el área de influencia, y, consecuentemente, identifican la población afectada.

Es importante dejar por sentado que estas proyecciones técnicas deben constar en el estudio de impacto ambiental, y las mismas, son trazadas considerando el peor escenario posible en cuanto a afectación ambiental. Por todo lo expuesto, no está de más resaltar, que, si no se incluye a una determinada zona dentro de los estudios mencionados, esta no puede ser afectada, porque incluso en el peor escenario posible, la zona está fuera de peligro.

Dentro del elemento físico se dibujan una serie de límites territoriales relacionados con la extensión de la geografía en cuanto a la construcción de infraestructura, alcance de contaminación sonora, calidad del aire e hidrología y aguas superficiales. Es decir, mediante diferentes estudios técnicos, se puede dibujar el límite de la afectación ambiental y zona de influencia de manera cierta. Es importante tomar en cuenta que, el límite dibujado mediante el análisis referido muestra el espacio físico máximo de afectación, incluso tomando en cuenta el peor escenario posible en cuanto a tratamiento de residuo.

Por otro lado, el análisis del componente biótico tiene como resultado la determinación de la flora y fauna, tanto terrestre como acuática, que puede llegarse a ver afectada por el proyecto de extracción. Es decir, no se realiza un ejercicio de identificación de especies afectadas, sino un examen de las áreas que, según la determinación del análisis del componente físico, se pueden ver comprometidas. Como es lógico, de cada área comprometida se desprende la fauna y flora que pueden llegar a ser afectadas de manera directa por el proyecto de extracción.

A partir de los resultados obtenidos en los análisis antes descritos, se puede determinar la población afectada en cuanto al elemento social. Dicho sea de paso, hasta este punto del análisis, ya se deberá contar con una valoración del área de influencia biótica y área de influencia física. Ahora bien, usando las delimitaciones mencionadas, se puede identificar con facilidad las partes de la población que pueden percibir una afectación, estas se dividen en unidades individuales y colectivas.

Así las cosas, se puede verificar que, usando los resultados obtenidos del análisis de los tres componentes, se puede expresar en un catastro geográfico una delimitación clara de las áreas máximas o límites que pueden percibir una afectación ambiental. En consecuencia, la determinación del sujeto consultado en los procesos de consulta ambiental, puede ser el

resultado de un análisis completamente objetivo que fije sujetos de consulta claros, en apego al ordenamiento jurídico ecuatoriano.

6. Sujetos titulares del derecho a la consulta previa, libre e informada.

Al igual que en la consulta ambiental, es conveniente realizar un primer análisis textual de la disposición constitucional correspondiente, para determinar los titulares de la consulta previa, libre e informada, en este caso, nos tenemos que referir al artículo 57.

Con respecto al artículo 57, el cual se encuentra dentro del capítulo cuarto de la CRE sobre los derechos de las comunidades, pueblos y nacionalidades, es importante señalar que el legislador constituyente ha querido que el listado de derechos que se expresan dentro de los numerales subsiguientes tenga por titulares a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pues hace expresa mención a este colectivo.

Ahora bien, dentro de la lista de derechos colectivos encontramos el numeral 7 que establece a la consulta previa, libre e informada como uno de los derechos cuya titularidad pertenece a los pueblos y nacionalidades indígenas. De esta forma, incluso se deja por sentado que existirá la necesidad de realizar este tipo de consulta cuando los planes o programas del Estado se vayan a enfocar en sus territorios, y que, puedan causar una afectación ambiental o cultural. Expresa dicho artículo en su parte pertinente “obre planes y programas de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables que se encuentren en sus tierras y que puedan afectarles ambiental o culturalmente”¹²

Mediante un análisis netamente literal, se podría sostener que las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas son los únicos titulares del derecho a la consulta previa, libre e informada. Sin embargo, existen posiciones que optan por abandonar la literalidad de las disposiciones constitucionales antes expuestas, y extender el alcance de la titularidad del derecho a ser consultado mediante la consulta previa, libre e informada.

En este sentido, Joaquín López Abad en su obra “La consulta libre, previa e informada en el Ecuador”, asegura que son titulares del derecho a la consulta en cuestión, cualquier colectivo que sea reconocido por el ordenamiento jurídico ecuatoriano como titular de derechos colectivos. Expresa dicha obra en su parte pertinente

Además, la norma fundamental amplía el abanico de titularidad porque también reconoce como titulares de derechos colectivos a los sujetos, establecidos en la ley, en los pactos, convenios, declaraciones y demás instrumentos internacionales de derechos humanos. En otras palabras, quienes deben ser consultados son aquellos sujetos que reúnan la calidad de titulares de derechos colectivos según el marco jurídico ecuatoriano¹³.

¹² Artículo 57, numeral 7 Constitución de la República del Ecuador, [CRE], R.O. 449, 20 de octubre de 2008.

¹³ Joaquín López Abad, *La consulta libre, previa e informada en el Ecuador* (Quito: Centro de Derechos Económicos y Sociales, 2016), 31.

Por otro lado, tenemos autores que extienden de manera parcial la titularidad del derecho referido, en especial, debido a la Convención 169 de la OIT que establece a los pueblos tribales como titulares de los derechos colectivos a los que hace referencia dicho tratado. Por lo cual, las comunidades que reúnan las características establecidas por el Convenio 169 serán también titulares del derecho a la consulta previa, libre e informada. En este sentido se pronuncia la autora Patricia Carrión “[s]in embargo, el Convenio 169 de la OIT, en su art. 1, reconoce derechos colectivos a los pueblos tribales, que, en el caso ecuatoriano, por las características descritas en el Convenio, pueden ser los pueblos afroecuatorianos”¹⁴.

Con los antecedentes expuestos, es correcto afirmar que se puede interpretar la titularidad del derecho a la consulta previa, libre e informada, al menos, en los siguientes sentidos.

1. Teoría restrictiva: Solo las comunas, comunidades pueblos y nacionalidades indígenas son titulares del derecho constitucional a la consulta previa, libre e informada.
2. Teoría amplia: Toda comunidad que sea titular de derechos colectivos, a su vez, es titular del derecho constitucional a la consulta previa, libre e informada.
3. Teoría relativa: Es titular del derecho a la consulta previa, libre e informada, las comunas comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, además, de las comunidades que reúnan los requisitos establecidos en la Convención 169 de la OIT para ser clasificados como pueblos tribales.

6.1 Jurisprudencia sobre la titularidad del derecho.

Sobre este tema, la Corte Constitucional ha tenido pronunciamientos contradictorios, ya que dentro de ciertos dictámenes se hace referencia de manera exclusiva a los pueblos y nacionalidades indígenas y en otros se mencionan de manera paralela a distintos colectivos como afroecuatorianos y montubios. Sin embargo, dentro de la jurisprudencia reciente las sentencias que limitan la titularidad de este derecho constituyen una marcada mayoría, por mencionar algunas sentencias la No. 51-23-IN/23, No. 122-21-IN/24 y 1149-19-JP/21 emitidas por la Corte Constitucional.

Por un lado, la sentencia 1149-19-JP/2, refiriéndose al derecho a la consulta previa, libre e informada y a la consulta prelegislativa, expresa que “[e]stas consultas han sido desarrolladas por la Corte Constitucional, entre otras, en las sentencias No. 20-12-IN/20, 3-

¹⁴ Patricia Carrión, *Análisis de la consulta previa, libre e informada en el Ecuador* (Quito: Konrad Adenauer Stiftung, 2012), 27.

15-IA/20 y 22-18-IN/21 y operan cuando se trata de comunidades indígenas”¹⁵. En la sentencia citada existe una exclusión literal, con respecto de la titularidad del derecho a la consulta prelegislativa y la consulta previa, libre e informada, de todas las otras comunidades, pueblos y nacionalidades que no sean indígenas.

Otro ejemplo claro es la sentencia No. 122-21-IN/24 emitida el 27 de junio de 2024, mediante la cual la Corte Constitucional remarcó que la consulta previa, libre e informada debe acompañar de manera obligatoria a un proyecto de extracción minera, siempre que los recursos se encuentren dentro del territorio de comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas y se pueda generar afectación en los ámbitos ambientales o culturales. Expresa dicha sentencia en su parte pertinente “[l]a explotación minera requiere de la conducción de la consulta previa, libre e informada a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidad indígenas cuando los recursos se encuentren en sus territorios y la actividad pueda afectarles ambiental o culturalmente”¹⁶.

En el mismo sentido, la sentencia No. 51-23-IN/23, recoge un criterio planteado mediante sentencia No. 22-18-IN/21, el cual identifica al sujeto consultado en los siguientes términos “[l]a Corte ha señalado que los titulares del derecho a la consulta previa son las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas y la actividad pueda afectarles ambiental o culturalmente”¹⁷.

Como es evidente, en todos estos dictámenes citados se desarrollan elementos o características de la consulta previa, libre e informada, constituyendo una tendencia en la jurisprudencia ecuatoriana que identifica como único titular a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas. De la jurisprudencia citada se desprende que, la Corte Constitucional, hasta el momento, ha acogido la teoría restrictiva sobre la titularidad del derecho a la consulta previa, libre e informada.

Además, es lógico pensar que, si se plantea aceptar una tesis extensiva o ecléctica al respecto, se deberá señalar de manera expresa y motiva, toda vez, que la teoría restrictiva nace de la literalidad de las disposiciones constitucionales, por ende, es natural que su aplicación sea la primera opción.

Adicionalmente, al adoptar la teoría restrictiva no se deja en indefensión, o sin derecho alguno, a los demás colectivos, pues, en caso de reunir los requisitos para ser titular de la consulta ambiental, se deberá optar por esta institución para tutelar los derechos de

¹⁵ Sentencia No. 1149-19-JP/21, Corte Constitucional, 10 de noviembre de 2021, párr. 167.

¹⁶ Sentencia No. 122-21-IN/24, Corte Constitucional, 27 de junio de 2024, párr. 55.

¹⁷ Sentencia No. 51-23-IN/23, Corte Constitucional, 09 de noviembre de 2023, párr. 205.2.

estos colectivos. Por todo lo expuesto, no se incurriría en una violación al principio pro homine, pues no se restringen derechos constitucionales al momento de interpretar la titularidad del derecho a la consulta previa, libre e informada, toda vez, que se deja a salvo el derecho de ser consultado mediante la consulta ambiental.

En este sentido, no se vulnera el derecho de los demás colectivos, pues, existen otros mecanismos en el ordenamiento jurídico ecuatoriano para tutelar sus derechos. Es decir, en el ordenamiento jurídico se prevén instituciones análogas, pero menos especializadas, para tutelar de manera plena sus derechos colectivos.

Un ejemplo claro de esto, son los colectivos tutelados por la Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales, emitido por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 28 de septiembre de 2018. La declaración referida, reconoce como titular a los campesinos y trabajadores de las zonas rurales del derecho a ser consultado ante cualquier explotación que pueda afectar a su ambiente¹⁸.

Sin embargo, esta declaración parecería referirse a la tutela del derecho de participación, por cuanto no hace referencia a aspectos culturales relevantes. Consecuentemente, la necesidad de consultar sobre los proyectos que puedan generar afectaciones respecto de los colectivos mencionados con anterioridad sería completamente satisfecha con la consulta ambiental, siempre y cuando se verifiquen todos los requisitos que el derecho ecuatoriano ha establecido para tales efectos.

7. Elementos esenciales de la consulta ambiental

Los procesos de consulta ambiental pueden ser valorados en dos momentos puntuales, el proceso de acceso a la información y la consulta propiamente dicha. Sin perjuicio de que gestiones ex priori hayan tenido que llevarse a cabo para dar inicio a la consulta ambiental por parte de la entidad consultante.

Para poder analizar de una manera abstracta los elementos esenciales de la consulta ambiental es necesario referirnos a los derechos tutelados por la consulta ambiental.

7.1 Derechos tutelados

La consulta ambiental es una de las instituciones que tutelan el derecho de participación de los ciudadanos, sin perjuicio de que constituya un derecho constitucional en sí mismo, además, su regulación se basa en las disposiciones normativas nacionales,

¹⁸ Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales, Resolución, Asamblea General de las Naciones Unidas, A/HRC/RES/39/12, 08 de octubre de 2018, artículo 5, numeral 2, literal b.

instrumentos internacionales firmados y ratificados por el Ecuador y precedentes jurisprudenciales de la Corte Constitucional del Ecuador.

Al respecto, la Corte Constitucional mediante sentencia 22-18-IN/21 ha establecido que “la consulta ambiental es una manifestación del derecho a la participación”¹⁹ sin embargo, la protección del derecho de participación de los ciudadanos sobre materia de impacto ambiental no solo nace de la CRE. Por el contrario, los principios e instituciones que recoge la Carta Magna son integrados por tratados internacionales ratificados por el Ecuador.

El artículo 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo establece como método idóneo para tratar temas ambientales, la participación abierta de los ciudadanos interesados; expresa dicho artículo en su parte pertinente “[e]l mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda”²⁰.

Por otro lado, el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (desde ahora Acuerdo de Escazú) enfatiza la importancia del acceso a la información sobre temas de relevancia ambiental, por lo cual, el derecho a la participación sobre temas ambientales no solo se verifica con el hecho de consultar, sino que debe acreditarse que los sujetos consultados fueron debidamente informada sobre las cuestiones ambientales objeto de consulta. Para tales efectos, el Acuerdo de Escazú establece una serie de principios que deben ser contemplados al momento de evaluar el proceso de información a la ciudadanía. En lo principal, deben contemplarse: el principio de máxima publicidad, igualdad, no discriminación, buena fe²¹, entre otros principios que precautelan el acceso a la información y, consecuentemente el derecho de participación.

7.2 Estándares que deben cumplirse

Con objeto de analizar la institucionalidad del decreto 754 emitido en el gobierno de Guillermo Lasso, la Corte Constitucional mediante sentencia No. 51-23-IN/23 establece parámetros esenciales de la consulta ambiental y la consulta previa, libre e informada, los mismos que deben ser interpretados a la luz de los estándares internacionales referentes a ambas consultas.

¹⁹ Sentencia No. 22-18-IN/21, Corte Constitucional, 08 de septiembre de 2021, párr. 133.

²⁰ Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca" (TIAR), Río de Janeiro, 2 de septiembre de 1947, ratificado por Ecuador el 19 de noviembre de 1948.

²¹ Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, Escazú, 4 de marzo de 2018. Ratificado por el Ecuador el 10 de mayo de 2020.

Como se mencionó en reiteradas ocasiones, la consulta ambiental puede entenderse en dos etapas 1. Acceso a la información 2. La consulta propiamente dicha.

Ahora bien, hay que tener en cuenta que cuando se establece la determinación de todas las comunidades que pueden ser ambientalmente afectadas como elemento esencial de la consulta ambiental, es necesario hacer un paréntesis en cuanto a las fases antes mencionadas.

De acuerdo con lo expuesto anteriormente, a pesar de que la determinación de sujetos consultados se debe realizar de manera amplia y representativa, existen parámetros geográficos y técnicos que influyen en la determinación de la población afectada, y, en consecuencia, en la determinación de los titulares del derecho a ser consultados. El análisis de la entidad consultante para la determinación de sujetos consultados está, objetivamente, limitada por los aspectos que direccionan las afectaciones en cuanto a el área de explotación y el tratamiento de residuos.

Hecha esta salvedad, es importante recalcar que, dentro del ámbito del acceso a la información, la Corte Constitucional ha recogido las características de oportunidad²² y amplitud²³.

Por un lado, la verificación de la amplitud se da en la medida en que la distribución efectiva de la información a la comunidad se realice contemplando el principio de máxima publicidad, además, esta información debe estar expresada de manera clara, y deberá contener los datos suficientes para que la población pueda formar su criterio sobre la afectación ambiental. En específico, la Corte Constitucional señala, la necesidad de que la información puesta a consideración de la comunidad consultada sea accesible²⁴, clara²⁵, objetiva²⁶, completa²⁷.

En cuanto a la accesibilidad de la información, el Estado tiene la obligación de “eliminar barreras de cualquier tipo que impidan a la comunidad conocer la información”²⁸. Sobre este punto, es importante salvaguardar, que una vez el Estado haya cumplido con la responsabilidad de poner a disposición de la comunidad la información necesaria, y en un tiempo de razonable; resultaría ilógico que se le obligue a sobrepasar la obligación de poner en conocimiento mediante los medios adecuados la información pertinente. Es decir, el

²² Sentencia No. 51-23-IN/23, Corte Constitucional, 09 de noviembre de 2023., párr. 200.3.

²³ Sentencia No. 51-23-IN/23, párr. 200.4.

²⁴ Sentencia No. 51-23-IN/23, párr. 200.14.

²⁵ Sentencia No. 51-23-IN/23, párr. 200-15.

²⁶ Sentencia No. 51-23-IN/23, párr. 200.16.

²⁷ Sentencia No. 51-23-IN/23, párr. 200.17.

²⁸ Sentencia No. 51-23-IN/23, párr. 200.14.

Estado no puede garantizar que cada uno de los sujetos consultados haya conocido la información, pues, no puede subsanar la voluntad de las comunidades de acceder a la información, sino solamente garantizar que la información pueda ser conocida y difundida.

Sobre la claridad y objetividad de la información la Corte Constitucional señala que, será clara en cuanto se presente en un lenguaje que no sea técnico ni oscuro²⁹, por otro lado, será objetiva cuando no se presente de manera sugestiva o con carga emotiva³⁰.

Por último, la completitud de la información se verifica cuando la misma contenga los elementos necesarios para que la comunidad consultada forme un criterio amplio sobre las implicaciones del proyecto en cuestión. La Corte Constitucional, en observancia al artículo 7 del Acuerdo de Escazú establece que la información aportada deberá contener:

[...] la naturaleza, envergadura, ritmo, reversibilidad y alcance de cualquier decisión o autorización estatal; la razón y el objeto de la decisión o autorización; la duración del proyecto o la actividad autorizada; la ubicación de las áreas que se verán afectadas; una evaluación preliminar de los probables impactos ambientales, incluyendo los posibles riesgos; el personal que probablemente intervenga en la ejecución de la decisión o autorización; y, los procedimientos técnicos y jurídicos que puede entrañar la decisión o autorización [...]³¹.

Adicionalmente, a criterio de la Corte Constitucional, para que se verifique la amplitud de la información aportada al proceso de consulta ambiental, se deberán absolver preguntas, establecer espacios de diálogo y contemplar observaciones³².

En cuanto a la consulta propiamente dicha, la Corte ha definido que los sujetos intervinientes en el proceso de consulta ambiental serán el Estado en calidad de sujeto consultante, y la población afectada en calidad de sujeto consultado. Además, se deberán contemplar varios requisitos a lo largo del proceso de consulta ambiental, en lo principal, debe ser oportuna, participativa, inclusiva, libre y debe contemplar el principio de buena fe en todo momento.

Es importante recalcar, que la obligación de llevar a cabo una consulta ambiental le pertenece de manera indelegable al Estado, incluso, si se llegare a constatar la existencia de una injerencia por parte de un tercero interesado dentro de alguna fase de la consulta propiamente dicha o en el acceso a la información, se deberá evaluar la medida en la que esta injerencia parcializa el proceso consultivo.

²⁹ Sentencia No. 51-23-IN/23, párr. 200.15.

³⁰ Sentencia No. 51-23-IN/23, párr. 200.16.

³¹ Sentencia No. 51-23-IN/23, párr. 200.17.

³² Sentencia No. 51-23-IN/23, párr. 200.8 numeral 8.

La Corte Constitucional al respecto, ha considerado que existe un conflicto de intereses evidente por parte de empresas privadas al momento de realizar una consulta ambiental³³. Asimismo, la Corte considera que la consulta ambiental deberá ser efectuada con acompañamiento y vigilancia de la Defensoría del Pueblo, cuestión que ya había sido establecido antes mediante dictámenes de la Corte Constitucional.

Sin embargo, es necesario puntualizar que la empresa privada que esté interesada en un proyecto de extracción debe, necesariamente, llevar a cabo un proceso previo ante la entidad estatal competente, sin que esto signifique una influencia de un tercero en el proceso consultivo.

En definitiva, todo proceso de consulta ambiental deberá ser llevado a cabo por parte del Estado, que, a su vez, actuará por medio de la entidad competente, además, debe existir un acompañamiento por parte de defensoría del pueblo, en calidad de veedor de las diferentes fases de la consulta ambiental propiamente dicha y la fase de acceso a la información.

En cuanto a la oportunidad como elementos esenciales de la consulta ambiental, cabe señalar que, tanto los instrumentos internacionales como el desarrollo jurisprudencial de la Corte Constitucional, buscan que el proceso consultivo sea un ejercicio genuino de participación para los ciudadanos.

Este elemento se puede dividir en dos componentes, por un lado, la oportunidad en cuanto a que el proceso consultivo sea realizado en el momento adecuado, es decir, antes de que se haya tomado una decisión por parte del Estado. Sobre este punto la Corte Constitucional ha señalado que en casos de proyectos de extracción minera a mediana y gran escala “la consulta ambiental deberá realizarse al menos antes de la emisión del registro ambiental y antes de la licencia ambiental”³⁴.

Por otro lado, este criterio también se refiere a los plazos que se deben conceder a los sujetos consultados para que formen su criterio acerca del objeto de la consulta ambiental, dejando por sentado que los mismos no pueden ser excesivamente cortos³⁵. Vale la pena destacar que, ante la subjetividad que puede nacer para determinar cuál es un plazo razonable, no se puede establecer un estándar completamente objetivo, debido a que la razonabilidad de los plazos está condicionada a las características de cada proyecto y la cantidad de información que necesite ser asimilada por parte de la comunidad.

8. Elementos esenciales de la consulta previa libre e informada.

³³ Sentencia No. 51-23-IN/23, párr. 200.7.

³⁴ Sentencia No. 51-23-IN/23, párr 200.10.

³⁵ Sentencia No. 51-23-IN/23, párr 200.10.

Es importante tomar en cuenta, que, ambos derechos constitucionales consisten en procesos de participación que, dentro de su ámbito de aplicación, deben seguir una serie de pasos concatenados cuyo objetivo es tutelar los derechos constitucionales de sus respectivos titulares. Por lo cual, las similitudes son considerables, especialmente cuando se trata de la extracción de recursos naturales no renovables.

Sin embargo, vale la pena establecer desde un inicio que la consulta que nos ocupa en este acápite, por su naturaleza y nivel de especialización, tiene estándares más elevados que los que ostenta la consulta ambiental.

8.1 Derechos tutelados por la consulta previa libre e informada.

La sentencia No. 22-18-IN-21 emitida por la Corte Constitucional nos brinda un acercamiento a los derechos que se tutelan a través de la consulta previa, libre e informada. Según dicha sentencia el derecho de los pueblos indígenas es una expresión de su derecho a la autodeterminación y está fundamentado en los estándares establecidos por diversos instrumentos internacionales de derechos humanos. Entre los más importantes se destacan el Convenio 169 de la OIT, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, las resoluciones emitidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la jurisprudencia emitida por la Corte Constitucional sobre este tema³⁶.

Sin lugar a duda, a priori, el derecho que se tutela por la consulta previa, libre e informada es el derecho de autodeterminación de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas. Este derecho constitucionalmente reconocido, ha sido desarrollado de manera interna mediante sentencias de la Corte Constitucional.

Por ejemplo, la sentencia No. 1779-18-EP emitida por la Corte Constitucional el 28 de julio de 2021, deja claro que los componentes del derecho a la autodeterminación de los pueblos y nacionalidades indígenas tiene los siguientes componentes principales, la autodefinición, el derecho propio, la organización social, la designación de las autoridades, el territorio y su relación con la naturaleza³⁷.

Resulta evidente, que, dependiendo de la naturaleza de la planificación estatal de intervención en un área determinada, se puedan generar alteraciones en uno de los componentes del derecho antes descrito, sin embargo, por lo general, el componente territorial y de relación con la naturaleza puede resultar afectado.

³⁶ Sentencia No. 22-18-IN-2, Corte Constitucional, 08 de septiembre de 2021, párr. 133.

³⁷ Sentencia 1779-18-EP, Corte Constitucional, 28 de julio de 2021, párr 42.

Ahora bien, mediante sentencia dictada el 27 de junio de 2012 la Corte Interamericana de derechos humanos (Caso Sarayaku vs Ecuador), recoge una serie de consecuencias que pueden verse envueltas en caso de inobservancia de la consulta previa, libre e informada y una eventual violación a los derechos de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas. Expresa dicha sentencia en su parte pertinente

Además, la falta de acceso a los territorios puede impedir a las comunidades indígenas usar y disfrutar de los recursos naturales necesarios para procurar su subsistencia, mediante sus actividades tradicionales; acceder a los sistemas tradicionales de salud y otras funciones socioculturales, lo que puede exponerlos a condiciones de vida precarias o infrahumanas, a mayor vulnerabilidad ante enfermedades y epidemias, así como someterlos a situaciones de desprotección extrema que pueden conllevar varias violaciones de sus derechos humanos, además de ocasionarles sufrimiento y perjudicar la preservación de su forma de vida, costumbres e idioma³⁸.

Del precedente jurisprudencial citado se desprende que la afectación que se puede materializar de inobservarse el derecho a la consulta previa, libre e informada, trasciende el ámbito de la autodeterminación de sus costumbres, historia y concepción.

En este sentido, la inobservancia de las disposiciones constitucionales sobre consulta previa, libre e informada puede atentar directamente contra la subsistencia de la población afectada por el proyecto estatal.

8.2 Estándares que deben cumplirse.

Dentro de los últimos parámetros establecidos por la Corte Constitucional mediante sentencias No. 51-23-IN/23 y 273-19-JP/22 para dilucidar entre las características de ambas consultas, se han planteado como elementos esenciales de la consulta previa, libre e informada los siguientes: flexibilidad, interculturalidad, el carácter previo, el carácter libre, el carácter informado y los criterios de valoración de los resultados.

Ahora bien, la Corte Constitucional mediante sentencia 273-19-JP/22, recoge de manera clara los criterios establecidos por el Convenio 169 de la OIT acerca del carácter previo de la consulta previa, libre e informada. En este sentido la corte establece que se cumplirá con esta característica en la medida en que se otorgue “a los pueblos indígenas involucrados el tiempo suficiente para la recopilación de información y el debate interno de los temas a ser consultados”³⁹. Además, se deja por sentado que el tiempo razonable dependerá de cada caso en particular, hecho que es lógico, al no toda comunidad tener el mismo nivel de entendimiento o socialización de los medios externos a su comunidad, por lo que se deberán evaluar las características y condiciones de cada comunidad consultada.

³⁸ Caso Sarayaku c. Ecuador, Corte Interamericana de Derechos Humanos, sentencia 27 de junio de 2012, párr. 147.

³⁹ Sentencia 273-19-JP/22, Corte Constitucional, FECHA, párr. 97.

Por otro lado, la Corte Constitucional ha resaltado, en cuanto a la libertad como característica de la consulta previa, libre e informada, que el resultado de la consulta debe reflejar la voluntad de la comunidad. Para esto, no debe existir ningún tipo de coerción o intimidación por parte del estado⁴⁰. De igual manera, la Corte Constitucional ha señalado que, para verificarse el carácter informado de la consulta, la información aportada acerca de los riesgos y beneficios de la actividad estatal, debe ser accesible y clara. Especialmente, en caso de que la efectiva transmisión de la información a la comunidad deba hacerse a través de un traductor oficial, adaptándose en todo momento a un medio de comunicación entendible por parte de los sujetos consultados⁴¹.

Sin lugar a duda, existen dos elementos que deben estar presentes en todas las fases de la consulta previa, libre e informada, la flexibilidad y la interculturalidad siendo los ejes principales para llevar a cabo este proceso consultivo.

La interculturalidad constituye uno de los elementos más relevantes en cuanto al proceso de consulta previa, toda vez, que nos encontramos ante un sujeto de consulta que tiene una vinculación relevante con los aspectos culturales, entre ellos el uso de la tierra. A ojos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Caso Sarayaku vs Ecuador), existe una vinculación estrecha entre el territorio, las tradiciones, y demás aspectos culturales. Esta relación constituye parte importante de la identidad de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, que, según su costumbre, transmiten de generación en generación⁴².

Ante los vínculos estrechos que existen dentro de los territorios de los pueblos y nacionalidades indígenas con la identidad cultural de la comunidad, la Corte Constitucional, ha establecido que la consulta se debe realizar a través de mecanismos que sean culturalmente adecuados con respecto a la organización de la comunidad consultada⁴³.

Por todo lo expuesto, es lógico que el carácter intercultural deba ser respetado en todo momento de la consulta, y que, a su vez, este elemento se interrelacione con los demás. Es decir, que la observancia del principio de interculturalidad debe ser contemplado en la manera en la que se pone en conocimiento la información recabada, en el proceso de diálogo y en la adopción de la decisión por parte del Estado. En general, se debe adaptar los elementos constitutivos de la consulta para que el sujeto consultado pueda verse realmente

⁴⁰Sentencia 273-19-JP/22, párr 98.

⁴¹Sentencia No. 51-23-IN/23, Corte Constitucional, 09 de noviembre de 2023., párr. 205.8.

⁴²Caso Sarayaku c. Ecuador, Corte Interamericana de Derechos Humanos, sentencia 27 de junio de 2012, párr. 212.

⁴³Sentencia 273-19-JP/22, Corte Constitucional, FECHA, párr. 100.

involucrado en la decisión que se pretende tomar en cuanto al proyecto del Estado que tiene injerencia en la comunidad.

Sobre la característica de flexibilidad, la Corte Constitucional ha señalado que, esta depende de la voluntad que tenga la entidad consultante para modificar el Estado inicial del proyecto planteado o incluso darlo por finalizado en base al diálogo intercultural que deberá llevarse a cabo⁴⁴.

Además, el hecho de no tener la voluntad de realizar modificaciones puede llegar a denotar que no existe un diálogo genuino, direccionado a obtener el consentimiento de la comunidad, por el contrario, simplemente se evidenciaría la voluntad de cumplir con un requisito o mera formalidad, lo cual contrariaría la característica de buena fe.

Por último, sobre los criterios de valoración de la opinión de la comunidad y adopción de la decisión por parte del Estado, es importante tener en cuenta que, el sujeto consultante puede tomar la decisión de ejecutar el proyecto aun cuando no se haya obtenido el consentimiento de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas.

Sobre este punto la Corte Constitucional ha señalado dos consecuencias, por un lado, aun cuando se decida seguir con la agenda estatal, se deberá, necesariamente, tomar en cuenta las observaciones y adaptaciones que se hayan concebido en el seno del diálogo intercultural con las comunidades consultadas⁴⁵.

Adicionalmente, el acto mediante el cual se adopte la decisión de seguir con el proyecto deberá contar con un nivel elevado de motivación, que, a consideración de la Corte Constitucional, debe incluir los siguientes elementos: 1) Motivación expresa de las razones por las cuales no fue posible adaptar el proyecto o modificarlo de acuerdo con las preocupaciones, propuestas o demandas expresadas por la comunidad 2) Adoptar medidas concretas que garanticen el menor impacto posible a la comunidad. 3) Motivación expresa las razones razonables, objetivas y proporcionales que justifiquen la continuidad del proyecto a pesar de no contar con la aprobación mayoritaria de las comunidades consultadas⁴⁶.

8.3 Procedimiento

Ahora bien, uno de los pocos cuerpos regulatorio que brinda certeza para aterrizar de manera concreta los conceptos que se deben contemplar para la aplicación de la consulta previa, libre e informada, es el manual de operativización de la consulta previa, en concesiones mineras. Este instrumento fue expedido mediante Acuerdo NRO. MEM-MEM-

⁴⁴ Sentencia No. 51-23-IN/23, Corte Constitucional, 09 de noviembre de 2023, párr 205.110.

⁴⁵ Sentencia No. 51-23-IN/23, Corte Constitucional, 09 de noviembre de 2023, párr. 205.11.

⁴⁶ Sentencia No. 51-23-IN/23, párr. 205.11.

2024-0002-AM el 15 de marzo de 2024 por el Ministerio de Energía y Minas, y tiene por objeto establecer criterios fácticos claros, en aras de hacer viables la aplicación de la consulta previa, libre e informada en la materia de referencia.

Según la norma mencionada con anterioridad, el proceso de consulta previa, libre e informada, de acuerdo con el manual para su operativización, consta de varias fases.

La primera es la fase es la de preparación, donde el Ministerio Sectorial identifica los territorios donde se ejecutará el proyecto, evaluando si en estas áreas existen comunidades o nacionalidades indígenas que deban ser consultadas. En esta etapa, además, se solicita información a otras instituciones, como el Ministerio de Agricultura, y se pueden realizar visitas a los territorios con la Defensoría del Pueblo para confirmar la información. Una vez identificadas las comunidades, se establece un cronograma para llevar a cabo la consulta, que incluye los pasos a seguir y las medidas administrativas que se discutirán⁴⁷.

La siguiente es la fase de convocatoria pública e inscripción, en la que el proceso de consulta se comunica públicamente por medios que sean accesibles y adecuados a las prácticas culturales de las comunidades involucradas, como asambleas públicas, medios de comunicación comunitarios, entre otros. Las comunidades son invitadas a inscribirse y participar en el proceso, y la medida administrativa que se va a discutir se traduce a sus lenguas ancestrales. Para facilitar este proceso, se crean centros de información e inscripción donde los sujetos consultados pueden registrarse y recibir más detalles.

En la fase de registro, información y ejecución de la consulta, los centros de información permiten el registro formal de los sujetos consultados y proporcionan toda la información necesaria sobre la medida administrativa y el cronograma de la consulta. Si alguna comunidad no fue identificada en las etapas previas, puede solicitar su inclusión de manera justificada. Consecuentemente, las comunidades registradas discuten internamente la información recibida, utilizando sus propios métodos y tradiciones de deliberación, sin intervención externa.

Finalmente, en la fase de análisis de resultados y cierre de la consulta, se recopilan y sistematizan los resultados de la consulta en un plazo de 20 días, que puede ampliarse si existen dificultades de acceso. Posteriormente, se lleva a cabo una mesa de diálogo entre representantes de las comunidades consultadas y del Ministerio para analizar los resultados, destacando los consensos y disensos.

⁴⁷Acuerdo NRO. MEM-MEM-2024-0002-AM, Ministerio de energía y Minas [Por medio del cual se brinda operativización de la consulta previa en concesiones mineras], Registro Oficial Suplementario 519 de 15 de marzo de 2024.

Como se mencionó anteriormente, aunque los resultados no son vinculantes, si el Estado decide ejecutar el proyecto sin el consentimiento de las comunidades, debe justificar su decisión y establecer medidas para reducir los impactos negativos y maximizar los beneficios. Se elabora un cronograma con los compromisos y beneficios acordados, y se mantienen canales de comunicación con las comunidades durante la ejecución del proyecto, incluyendo medidas compensatorias si existen afectaciones culturales o ambientales⁴⁸.

9. Diferencias entre la consulta previa libre e informada y la consulta ambiental.

Para poder señalar de manera clara los escenarios que ameritan una consulta determinada, es necesario recoger de manera breve los elementos que, han sido mencionados con anterioridad, pero, constituyen las diferencias principales entre ambas consultas.

9.1 Formas de socialización.

Es importante tener en cuenta que una de las principales diferencias que existen entre la consulta previa, libre e informada y la consulta ambiental se materializa en el elemento de socialización. Es decir, sigue existiendo la obligación de poner en conocimiento del sujeto consultado cada uno de los detalles inherentes al proyecto, cumpliendo con todos los requisitos sobre la información, es decir que sea accesible, objetiva etc.

Sin embargo, dentro de la consulta ambiental, la entidad consultante tiene que llevar a cabo el proceso de socialización, mediante diferentes herramientas de socialización, como pancartas, talleres y diálogo con los sujetos consultados. Es decir, la entidad encargada por parte del Estado se debe apropiarse y dirigir el proceso de socialización de manera directa, y pesa bajo su responsabilidad, que los estándares mencionados en el presente trabajo con referencia a la información y su socialización sean cumplidos.

Por otro lado, dentro del procedimiento de la consulta previa, libre e informada se destaca, que la entidad consultante tiene que respetar y observar todos los aspectos culturales de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas y, en consecuencia, una vez se haya garantizado la puesta en conocimiento, mediante los medios culturalmente adecuados, cesa la participación de la entidad estatal. Es decir, la información es evaluada y discutida dentro de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas según sus costumbres internas y medios de toma de decisiones de manera autónoma.

⁴⁸Acuerdo NRO. MEM-MEM-2024-0002-AM, Ministerio de energía y Minas [Por medio del cual se brinda operativización de la consulta previa en concesiones mineras], Registro Oficial Suplementario 519 de 15 de marzo de 2024.

Como es claro, en ambos procesos de socialización la entidad consultante tiene obligaciones en cuanto a la puesta en conocimiento de los detalles del proyecto que se pretende realizar, sin embargo, el nivel de participación cambia de manera radical en la consulta previa, libre informada.

9.2 Efectos de la decisión consultiva.

Este trabajo investigativo concluyó, en los acápites pertinentes, que los efectos de las decisiones consultivas tanto de la consulta ambiental como de la consulta previa, libre e informada no son vinculantes. Al respecto, se debe mencionar que este no es un tema completamente zanjado, ya que existen posiciones que sostienen que el resultado, al menos, de la consulta previa, libre e informada debería ser vinculante para el Estado en todos los casos.

Al respecto el autor Joaquín López Abad señala que “[l]a CEDR al respecto, ha puesto de relieve en varias observaciones finales a los Estados que encomienda la necesidad de obtener dicho consentimiento”⁴⁹. Ahora bien, dentro del ordenamiento jurídico ecuatoriano se ha entendido que el resultado no es vinculante, o por lo menos, así lo ha tratado tanto la Ley Orgánica de Participación Ciudadana como la Corte Constitucional en diversos dictámenes.

Sin embargo, uno de los argumentos que toma mayor relevancia al momento de hablar de la vinculación de la decisión por parte de las comunas, comunidad pueblos y nacionalidades indígenas, versa sobre la aplicación directa de la Convención 169 de la OIT.

Por un lado, por disposición constitucional expresa, todo instrumento internacional firmado y ratificado por el Ecuador, que sea más favorable en derechos humanos que la Constitución, deberá ser aplicado de manera directa. Es imperativo señalar que dentro de la Convención 169 de la OIT existen dos artículos que pueden generar discusión, primero, el artículo 19 que establece como fin de la consulta previa, libre e informada, obtener el consentimiento⁵⁰.

Al respecto, dentro del derecho interno se ha tomado a este artículo para evidenciar el principio de buena fe, mediante el cual, la finalidad del Estado será obtener el consentimiento de los pueblos y nacionalidades, siendo que el proceso consultivo no debe

⁴⁹Joaquín López Abad, *La consulta libre, previa e informada en el Ecuador* (Quito: Centro de Derechos Económicos y Sociales, 2016), 32.

⁵⁰Convención 169 de la OIT, Ginebra, 27 de junio de 1989, ratificado por el Ecuador el 15 de mayo de 1998, Artículo 19.

ser un tema de mera tramitación. Sin embargo, no se ha evaluado la posibilidad de que este artículo le atribuya una fuerza vinculante a la decisión tomada por la comunidad.

Por otro lado, y de manera más contundente, el artículo 10 de la Convención 169 de la OIT, establece que no se procederá a traslado alguno sin el consentimiento libre, previo e informado de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades interesados ⁵¹, en este sentido, si es que fuera necesario el traslado de la comunidad consultada los efectos de la consulta serán vinculantes.

Con los antecedentes expuesto, se puede afirmar que existen al menos tres posibles posiciones ante los efectos vinculantes de los resultados de una consulta previa, libre e informada.

1. El consentimiento es la finalidad de la consulta previa, libre e informada, por lo que, el resultado de la consulta debe ser vinculante para el Estado.

2. Si bien se debe realizar la consulta con la finalidad de obtener el consentimiento del sujeto consultado, la decisión de la consulta no es vinculante, solo eleva el estándar de motivación de la decisión que adopte el Estado.

3. El resultado de la consulta previa, libre e informada es vinculante solo cuando para la realización del proyecto se deba trasladar de manera completa o parcial a la comunidad consultada.

9.3 Beneficios a la comunidad

Dentro de las diferencias que vale la pena resaltar, se encuentra la obligatoriedad de compartir o brindar beneficios a la comunidad, los mismo que van a ser producto del proyecto de prospección, cualquiera que sea su naturaleza. Al respecto, dentro del contexto de una consulta previa, libre e informada se puede verificar la obligación que tiene el Estado de compartir los beneficios obtenidos con el sujeto consultado.

Dicho sea de paso, esta obligación se evidencia únicamente en la consulta previa, libre e informada, sin perjuicios, que dentro de un proceso de consulta ambiental se acuerde que cierto beneficio debe ser percibido por la comunidad consultada. Ahora bien, dentro del sistema jurídico ecuatoriano la obligación de que se contemple un beneficio para la comunidad consulta se puede evidenciar en el artículo 19 del acuerdo NRO. MEM-MEM-2024-0002-AM, el cual establece que “[d]e los resultados de la consulta previa, libre e informada se definirá un cronograma de los compromisos y beneficios acordados con el

⁵¹Convención 169 de la OIT, Artículo 10.

sujeto consultado, incluyendo la posibilidad de adaptar o modificar el diseño inicial de un proyecto”⁵². Además, esta obligatoriedad se encuentra previas en el artículo 15 numeral 2 de la Convención 169 de la OIT.

9.4 Objeto

En primer lugar, es importante dejar por sentado que, el objeto de la consulta ambiental se limita únicamente a las posibles afectación ambientales de un área determinada, y consecuente, los particulares o colectivos que puedan verse afectados Por otro lado, la consulta previa, libre e informada, como se ha descrito en los acápites anteriores, tiene un objeto que no se limita a las afectaciones ambientales que se puedan causar por la agenda del Estado, sino se deberá tomar cuenta las posibles afectaciones culturales de cada comuna, comunidad, pueblo y nacionalidad indígena.

Por ejemplo, una actividad estatal que no tenga incidencia alguna en el medioambiente puede ser objeto de consulta previa, libre e informada, sin embargo, en ningún caso puede ameritar la realización de una consulta ambiental. Esto depende de la incidencia que tenga la actividad estatal dentro de las comunidades y sus aspectos culturales, es decir, puede existir una actividad que no tenga la capacidad para generar afectación ambiental alguna, sin embrago, implique afectar de manera directa las costumbres y cotidianidad de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas.

Ante todo, lo expuesto en el presente acápite, se puede afirmar que una de las diferencias esenciales sobre el objeto de ambas consultas nace en la necesidad de consultar sobre aspectos de afectación cultural u otra índole que no sea ambiental. Por lo mismo, el proceso de consulta previa debe ser llevado a cabo con estricta observancia del principio de interculturalidad, que, de igual forma, constituye una gran diferencia con la consulta ambiental.

10. Estándares de la consulta previa superan las de la consulta ambiental

Del análisis realizado a partir de los estándares establecidos tanto por el ordenamiento jurídico interno como por los instrumentos internacionales aplicables, se desprende que, los lineamientos que debe cumplir la consulta previa, libre e informada son ampliamente superiores a los establecidos para la consulta ambiental.

En suma, si bien ambos procesos consultivos deben llevar a cabo una serie de pasos, la consulta previa, libre e informada tiene un rigor más alto en cuanto a sus elementos esenciales. De este razonamiento, resulta lógico, que, mediante la realización de una consulta

⁵²Artículo 19, Acuerdo NRO. MEM-MEM-2024-0002-AM.

previa, libre e informada, que cumpla a cabalidad los requisitos establecidos, deberá de fenecer la necesidad de consultar, posición que ha adoptado la Corte Constitucional de manera más o menos acertada. Es decir, cuando el objeto de la consulta previa sea la afectación ambiental de una comunidad, se entiende que, al tutelar un objeto común con la consulta ambiental ostentando estándares superiores, debería bastar con la primera. Sin embargo, este no siempre es el caso.

Ahora bien, a partir de este planteamiento se puede establecer ciertos supuestos que dotan de más complejidad a la aplicación de una consulta determinada. Por ejemplo, cuando la determinación de la población afectada sea compleja, por tener el deber de distinguir colectivos titulares de la consulta previa, libre e informada y titulares de la consulta ambiental, aglomerados en una misa área de influencia, se deberá optar por una doble consulta. Es decir, a las áreas que sean determinadas como comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas se deberá realizar el procedimiento correspondiente a la consulta previa, libre e informada, por otro lado, en los sectores generales se deberá realizar una consulta ambiental.

11. Conclusiones

Dentro del presente trabajo investigativo se ha detallado los problemas que han surgido frente a la necesidad de realizar consultas ambientales y consultas previas, muchos de ellos, provocados por la falta de una regulación clara sobre los criterios a tomar en cuenta por parte de la entidad consultante al momento de realizar la consulta. Ahora bien, en la actualidad, la normativa aplicable para materializar estos derechos constitucionalmente reconocidos es completamente difusa, causando que varios criterios sean insuficientes o incluso que sean contradictorios unos con otros.

Dentro de este marco normativo, el presente trabajo ha identificado los elementos que, a criterio de la jurisprudencia nacional e instrumentos internacionales, deben formar parte de los procesos consultivos. Por un lado, se remarcó las particularidades del proceso de consulta ambiental, en cuanto al acceso a la información y la consulta propiamente dicha. Por otro lado, se dejaron sentadas las peculiaridades de la consulta previa, libre e informada en cuanto al principio de interculturalidad y otros elementos.

Se ha disertado en torno a las complicaciones que tiene la determinación de la población afectada dentro del proceso de una consulta ambiental, y se han establecido metodologías valiosas en que establecen al análisis del área de influencia como criterio determinante de la población afectada.

En contraste, se ha delimitado la disputa entre las diferentes posiciones que restringen o amplían la titularidad del derecho a la consulta previa, libre e informada dando como resultado tres teorías que enmarcan la discusión, sin mencionar, que se determinó cual es la teoría que actualmente recoge el ordenamiento jurídico ecuatoriano.

Adicionalmente se han pormenorizado las diferencias más marcadas que pueden identificarse entre la consulta previa, libre e informada y la consulta ambiental. Entre estas diferencias destaca la aplicación del principio de interculturalidad, los efectos de la decisión consultiva, los beneficios percibidos por la comunidad y el nivel de participación de la entidad consultante en el proceso de socialización de información.

Todos los criterios expuestos en el presente trabajo indican la superioridad de exigencia que tiene la consulta previa, libre e informada, en cuanto a sus elementos esenciales y requisitos de cumplimiento. Dejando en evidencia que, dentro de la consulta previa, libre e informada, se deben cumplir criterios que agotan por completo la necesidad de consultar. En consecuencia, la consulta ambiental resulta inoponible al Estado cuando ya se ha realizado una consulta previa, libre e informada; siempre que se trate del mismo objeto consultivo. Sin perjuicio de que, si en una misma área de influencia se encuentran sujetos titulares de ambas consultas, siempre que cumplan los parámetros identificados en los acápites pertinentes, se deba realizar dos consultas independientes, toda vez que el objeto de las consultas estudiadas difiere.

Siguiendo la misma línea argumental, dentro del presente texto se han planteado supuesto de hecho que complican la identificación de los sujetos consultados, debido a la aglomeración de colectividades dentro de una misma zona de interés estatal. De esta manera, se señala que, para incurrir en un proceso consultivo tan complejo, lo más recomendable es que una consulta previa, libre e informada se lleve a cabo con las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas que puedan verse afectados, y de manera paralela, en los sectores generales se deberá realizar una consulta ambiental.