

Quito, D.M., 20 de enero de 2021

**CASO No. 6-20-RC**

**EL PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR,  
EN EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES Y  
LEGALES,  
EMITE EL SIGUIENTE**

**DICTAMEN**

**Tema:** Dictamen de vía respecto a una propuesta de reforma constitucional relacionada a la implementación de dos temas que modificarían el artículo 171 inciso segundo de la Constitución de la República siendo estos: i) políticas públicas y ii) determinación de sanciones a quienes desconozcan las decisiones de justicia indígena.

**I. Antecedentes**

1. El 16 de diciembre de 2020 ingresó a la sede de la Corte Constitucional en la ciudad de Guayaquil una solicitud presentada por el señor Manuel de Jesús Peñafiel Falconí, presidente de la organización “Corte de Justicia Indígena Iberoamericana”<sup>1</sup>. En el escrito se solicita que la Corte Constitucional dictamine “cuál de los procedimientos determinados en la Ley es el que corresponde aplicar” para el proyecto de reforma constitucional que acompaña a la solicitud.
2. En virtud del sorteo electrónico de 30 de diciembre de 2020, correspondió la sustanciación de la presente causa a la jueza constitucional Carmen Corral Ponce.
3. De conformidad con lo previsto en los artículos 441 y 443 de la Constitución de la República del Ecuador (“**Constitución**”), en concordancia con el número 3 del artículo 194 y el artículo 195 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (**LOGJCC**), la jueza ponente avocó conocimiento de la causa N°. 6-20-RC mediante providencia de fecha 12 de enero de 2021.

<sup>1</sup> Adjunta la acción de personal No. CJII-0001-2020-E y nombramiento de 24 de octubre de 2020 como Presidente de la Organización “Corte de Justicia Indígena Iberoamericana” por el periodo de 6 años.

## II. Competencia

4. La Corte Constitucional es competente para emitir el presente Dictamen según el artículo 443 de la Constitución y el artículo 99 número 1 de la LOGJCC, a fin de determinar el procedimiento o vía que debe darse a la propuesta de modificación constitucional.

## III. Legitimación activa y oportunidad

5. El artículo 100 numeral 2 de la LOGJCC reconoce la posibilidad de que la iniciativa de la presente acción provenga de la ciudadanía, por lo tanto, la propuesta de modificación constitucional puede ser planteada por la o el ciudadano que comparezca para el efecto a la Corte Constitucional, para lo cual según el inciso final de la indicada disposición *“deberá anexar un escrito en el que se sugiera el procedimiento a seguir, y las razones de derecho que justifican esta opción”*. En el presente asunto, el señor Manuel de Jesús Peñafiel Falconí ha referido: *“De conformidad con lo dispuesto por los artículos 99, 100 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, pongo a su disposición y, por intermedio suyo a la Corte Constitucional, el proyecto de **reforma de la Constitución** de la República, a fin de que, previo a emitir el Decreto de convocatoria a referendo, se sirva dictaminar indicando cuál de los procedimientos determinados en la Ley es el que corresponde aplicar, así como para que emita la sentencia correspondiente respecto de la constitucionalidad de la convocatoria referendo, y sobre la constitucionalidad de las preguntas a efectuarse junto con sus respectivos considerandos (...) la Constitución de la República prescribe en el **artículo 442 que se puede realizar la reforma parcial** que no suponga una restricción en los derechos y garantías constitucionales, ni modifique el procedimiento de reforma de la Constitución”* (énfasis agregado).
6. En cuanto al momento en el que la o el ciudadano solicita a la Corte Constitucional la determinación del procedimiento o vía a seguir para tramitar la propuesta de modificación constitucional, el antedicho artículo 100 numeral 2 de la LOGJCC indica que es *“antes de dar inicio a la recolección de las firmas requeridas para la respectiva convocatoria a referendo o para la presentación a la Asamblea Nacional”*; en este sentido, se observa que la demanda se ha planteado de manera oportuna

## IV. Propuesta de modificación constitucional

7. El proyecto examinado sugiere que la *reforma parcial* de la Constitución sería el procedimiento adecuado para las modificaciones propuestas, la cual abarca dos temas: (i) garantizar a través de “políticas públicas” el respeto a las decisiones

de justicia indígena por las instituciones y autoridades públicas; y ii) el establecimiento de sanciones a los funcionarios que desconozcan las decisiones de la justicia indígena.

**4.1. Temas propuestos:**

8. En el proyecto se propone la modificación del artículo 171 inciso segundo de la Constitución de la República del Ecuador. El primero refiere que a través de políticas públicas se garantice el respeto por parte de las instituciones y autoridades públicas de las decisiones emanadas de procedimientos de justicia indígena; mientras que el segundo buscaría el establecimiento de sanciones a los funcionarios que desconozcan las decisiones de la justicia indígena.
9. El cambio al texto constitucional que se propone es el siguiente:

<b>Texto actual</b>	<b>Texto propuesto</b>
<p><i>Art. 171.- Las autoridades de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas ejercerán funciones jurisdiccionales, con base en sus tradiciones ancestrales y su derecho propio, dentro de su ámbito territorial, con garantía de participación y decisión de las mujeres. Las autoridades aplicarán normas y procedimientos propios para la solución de sus conflictos internos, y que no sean contrarios a la Constitución y a los derechos humanos reconocidos en instrumentos internacionales.</i></p> <p><i>El Estado garantizará que las decisiones de la jurisdicción indígena sean respetadas por las instituciones y autoridades públicas. Dichas decisiones estarán sujetas al control de constitucionalidad. La ley establecerá los mecanismos de coordinación y cooperación entre la jurisdicción indígena y la jurisdicción ordinaria.</i></p>	<p><i>Art. 171.- Las autoridades de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas ejercerán funciones jurisdiccionales, con base en sus tradiciones ancestrales y su derecho propio, dentro de su ámbito territorial, con garantía de participación y decisión de las mujeres. Las autoridades aplicarán normas y procedimientos propios para la solución de sus conflictos internos, y que no sean contrarios a la Constitución y a los derechos humanos reconocidos en instrumentos internacionales.</i></p> <p><i>El Estado garantizará a través de políticas públicas que las decisiones de la jurisdicción indígena sean respetadas por las instituciones y autoridades públicas. De igual forma establecerá las sanciones correspondientes a los funcionarios que desconozcan las decisiones de la justicia indígena. Dichas decisiones estarán sujetas al control de constitucionalidad. La ley establecerá los mecanismos de coordinación y cooperación entre la jurisdicción indígena y la jurisdicción ordinaria.</i></p>

## V. Consideraciones de la Corte Constitucional

### 5.1. Objeto del dictamen

10. De acuerdo a los artículos 99 y 100 de la LOGJCC y de conformidad con el dictamen N°. 4-18-RC/19 de la Corte Constitucional<sup>2</sup>, existen tres momentos diferenciados en la actuación de esta Corte respecto de las propuestas de modificación constitucional, en lo que sea aplicable a cada caso.
11. El primero consiste en un **dictamen de procedimiento** en el que se determine la vía que debe darse a la propuesta de modificación constitucional. El segundo momento se produce con la emisión de una **sentencia de constitucionalidad de la convocatoria a referéndum**, cuando la vía de modificación constitucional de que se trate lo requiera. Finalmente, el tercero, corresponde a una **sentencia de constitucionalidad de la respectiva modificación de la Constitución**, en la que se ejerza el control *ex post* de la enmienda, reforma o cambio constitucional.
12. El presente es un dictamen relativo al primero de los momentos descritos. Por lo tanto, esta Corte únicamente deberá indicar si el procedimiento señalado por el proponente es apto para tramitar el proyecto de modificación constitucional presentado, y las razones de derecho que justifican su decisión. Esto, de conformidad con el artículo 101 de la LOGJCC.

### 5.2. Delimitación del problema jurídico

13. Según los artículos 441, 442 y 444 de la Constitución, existen tres mecanismos capaces de modificar la Constitución, en el siguiente orden: (i) el procedimiento para expedir *enmiendas*; (ii) el procedimiento para expedir *reformas parciales*; y, (iii) el procedimiento para realizar *cambios* constitucionales. Esta jerarquización tiene que ver con tres aspectos: (i) el grado de rigidez procedimental; (ii) el nivel de deliberación democrática requerido; y, (iii) el alcance de su poder de modificación constitucional. Respecto al tercer aspecto, esta Corte ha indicado lo siguiente:

*La enmienda constitucional [...] respeta el espíritu del constituyente al proponer cambios no significativos al texto constitucional [...] En relación a la reforma parcial [...] a través de este mecanismo es posible efectuar modificaciones a la estructura de la Constitución o al carácter o elementos constitutivos del Estado, sin que esto pueda implicar una restricción de derechos o garantías [...] el tercero (y) más riguroso de los mecanismos de modificación de la Constitución, es la Asamblea Constituyente. Este se activa sólo cuando la modificación que se pretende implica*

---

<sup>2</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen N°. 4-18-RC/19 de 9 de julio de 2019, párrafo 17.

*una restricción de los derechos o garantías constitucionales, o cuando altera el procedimiento de reforma de la Constitución.*<sup>3</sup>

14. En el presente caso, se ha planteado para el segundo inciso del artículo 171 dos tipos de modificaciones las cuales serán analizadas de manera conjunta; por lo que, este Organismo delimitará su análisis a determinar si la propuesta planteada se la puede tramitar a través de una reforma parcial.

### 5.3. Análisis del problema jurídico

#### 5.3.1. Sobre los temas propuestos

15. La modificación propuesta persigue por un lado que a través de políticas públicas las decisiones emanadas de la justicia indígena sean respetadas por las instituciones y autoridades públicas, y por otro, que el desconocimiento de estas decisiones por parte de las instituciones y autoridades sea sancionado, situaciones que, según el demandante apoyarán a la conservación y cumplimiento de la justicia indígena.
16. Según el artículo 442 de la Constitución, el procedimiento de reforma parcial es apto para introducir modificaciones parciales en el texto constitucional vigente siempre que la modificación constitucional propuesta *“no suponga una restricción en los derechos y garantías constitucionales, ni modifique el procedimiento de reforma de la Constitución”*.
17. El artículo 171 de la Carta Constitucional, cuya modificación se propone forma parte del Título IV “Participación y Organización del Poder”, Capítulo cuarto “Función Judicial y Justicia Indígena”, Sección segunda “Justicia Indígena” de la Constitución, es decir, integra un segmento de la administración de justicia como una función fundamental de la Norma Suprema, que busca articular actuaciones y atribuciones dentro de un segmento de la administración de justicia específico, como es la justicia indígena.
18. En este sentido, la propuesta planteada por el proponente encaminada a incluir a las políticas públicas como la única forma de garantizar el cumplimiento de resoluciones de justicia indígena puede generar una interpretación restrictiva en cuanto a las garantías existentes en nuestro ordenamiento constitucional, puesto que puede limitar la posibilidad de emplear otro tipo de garantías como son las normativas o las garantías jurisdiccionales, y por lo tanto, la vía planteada no sería procedente.

---

<sup>3</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen N°. 1-19-RC/19 de 2 de abril de 2019, párrafos 8-11.

## VI. Decisión

En mérito de lo expuesto, esta Corte Constitucional resuelve lo siguiente:

1. **Dictaminar** que el procedimiento de *reforma parcial*, establecido en el artículo 442 de la Constitución, **no** es apto para la modificación constitucional del artículo 171 inciso segundo.
2. De este modo, la Corte Constitucional cumple el primer momento de control de constitucionalidad para la tramitación de la iniciativa de modificación constitucional.
3. Notifíquese y publíquese.

Dr. Hernán Salgado Pesantes  
**PRESIDENTE**

**Razón:** Siento por tal, que el Dictamen que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez (voto concurrente), Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 20 de enero de 2021.- Lo certifico.

Dra. Paulina Saltos Cisneros  
**SECRETARIA GENERAL (S)**

**DICTAMEN No. 6-20-RC/21**

**VOTO CONCURRENTENTE**

**Juez Constitucional Agustín Grijalva Jiménez**

1. Formulo este voto concurrente porque, si bien estoy de acuerdo con la decisión de mayoría, disiento respetuosamente con algunos aspectos específicos de su justificación, mismos que detallo a continuación:

*Sobre la restricción de derechos y garantías que establece la propuesta*

2. En línea con lo señalado en los artículos 442 y 443 de la Constitución y el artículo 101 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, la Corte ha expresado que cualquier propuesta de reforma parcial de la Constitución que suponga restricciones a garantías y derechos constitucionales es improcedente.

3. El voto de mayoría señala que la presente propuesta de reforma parcial adolece de un defecto meramente de orden semántico al incluir la expresión “*a través de políticas públicas*”.

4. Expreso mi acuerdo en que hay un problema semántico porque en la propuesta no es claro qué se está entendiendo por “*políticas públicas*”. Así, por ejemplo, no se define si la expresión políticas públicas incluye o no las regulaciones de la ley. La propuesta tampoco determina si la expresión “*garantizará a través de políticas públicas*” incluye o no otro tipo de garantías establecidas en la Constitución, como las garantías jurisdiccionales y normativas. Por tanto, esta expresión puede ser interpretada en un sentido restrictivo.

5. Sin embargo, más allá de la restricción por esta indefinición semántica, en mi criterio la propuesta restringe otros derechos y garantías constitucionales por las razones que expongo a continuación:

*Sobre la restricción al principio de legalidad, sus correspondientes derechos y a la consulta pre legislativa*

6. El artículo 76 numeral 3 de la Constitución establece que “*nadie podrá ser juzgado ni sancionado por un acto u omisión que, al momento de cometerse, no esté tipificado en la ley como infracción penal, administrativa o de otra naturaleza; ni se le aplicará una sanción no prevista por la Constitución o la ley. Solo se podrá juzgar a una persona ante un juez o autoridad competente y con observancia del trámite propio de cada procedimiento*”.

7. La propuesta de reforma parcial establece: *“de igual forma [el Estado] establecerá las sanciones correspondientes a los funcionarios que desconozcan las decisiones de la justicia indígena”*.

8. Esta propuesta no es clara en cuanto a cuándo o cómo se produce tal desconocimiento, de qué sanciones se trata, a quiénes se sanciona, quién las impone y bajo qué procedimiento. En otras palabras, contrariando la Constitución, se establece un acto y sanción sin tipificación ni determinación de procedimiento.

9. De hecho, el propio artículo 171 de la Constitución, que el peticionario plantea reformar, dispone que *“la ley establecerá los mecanismos de coordinación y cooperación entre la jurisdicción indígena y la jurisdicción ordinaria”*. De aquello se deriva que eventuales sanciones podrían establecerse únicamente en el marco de la ley a la que se refiere la Constitución y considerando los mecanismos de coordinación y cooperación entre las justicias ordinaria e indígenas, como ordena la Carta Suprema.

10. Esta ley de coordinación y cooperación, incluyendo las sanciones que se proponen, debería además ser objeto de consulta pre-legislativa a los pueblos indígenas, conforme al artículo 57 numeral 17 de la Constitución, pues son decisiones que les afectan directamente. En este mismo sentido se ha pronunciado reiteradamente la Corte Constitucional en las sentencias No. 20-12-IN/20 y 3-15-IA/20.

11. En consecuencia, la propuesta de reforma constitucional viola el principio de legalidad y, por tanto, restringe derechos procesales de raigambre constitucional como el de ser juzgado por una autoridad competente, con observancia de un trámite adecuado. La propuesta viola también el derecho colectivo de consulta pre-legislativa de las nacionalidades, pueblos y comunidades indígenas.

*Sobre la restricción al derecho colectivo a desarrollar, aplicar y practicar su derecho propio*

12. El artículo 57 numeral 10 de la Constitución consagra el derecho de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas a *“crear, desarrollar, aplicar y practicar su derecho propio o consuetudinario, que no podrá vulnerar derechos constitucionales, en particular de las mujeres, niñas, niños y adolescentes”*.

13. En los dictámenes 5-19-RC/20 y 9-19-RC/20, esta Corte resaltó que el Ecuador es un Estado intercultural y plurinacional, que reconoce, protege y garantiza la coexistencia y el desarrollo de sistemas normativos de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas. La Corte señaló que estas comunidades tienen *“el derecho a su propio Derecho”*, que se deriva del derecho a la autodeterminación colectiva. Este derecho colectivo a desarrollar a su propio Derecho incluye, entre otras, las facultades para generar sus propias normas, designar a sus autoridades y ejercer facultades jurisdiccionales.

**14.** La Corte además explicó que, si bien la Constitución ecuatoriana reconoce a la justicia indígena, en singular, en realidad la misma alude y protege a sistemas heterogéneos que incluyen diversos procedimientos y normas que conforman el conjunto de manifestaciones de justicia propias de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas. En particular, en el dictamen No. 5-19-RC/20 esta magistratura señaló: *“los derechos colectivos de los pueblos y nacionalidades indígenas crean una esfera de autonomía que excluye la intromisión del Estado en el desarrollo, mantenimiento y aplicación de sus instituciones y sistemas jurídicos propios. La única justificación legítima para la intromisión del Estado en esta esfera es la protección de los derechos constitucionales”*.

**15.** En la práctica, estos sistemas normativos diversos, que son las justicias indígenas, desarrollan a su vez múltiples mecanismos, formales e informales, de coordinación con la justicia ordinaria. Sin embargo, la propuesta de reforma presupone que los problemas de competencia entre las justicias indígenas y la justicia ordinaria no existen o son siempre absolutamente claros, como si se tratara de jurisdicciones aisladas y autárquicas.

**16.** Este presupuesto no solo es contrario a la realidad, sino al principio constitucional de interculturalidad, que se caracteriza justamente por garantizar esas relaciones heterogéneas y dinámicas entre jurisdicciones indígenas y ordinaria. Es decir, por complejas relaciones de inter-legalidad.

**17.** No siempre es claro cuándo estamos realmente frente a una decisión de la justicia indígena. Hay situaciones en que resulta procesal y materialmente discutible la existencia de un proceso de justicia indígena o la legitimidad de quienes dicen actuar como autoridades indígenas.

**18.** Justamente, para dilucidar estas situaciones, el artículo 345 del Código Orgánico de la Función Judicial establece el proceso de declinación de competencia, por el cual los jueces ordinarios deben inhibirse de conocer procesos sometidos al conocimiento de las autoridades indígenas cuando éstas lo requieran, de conformidad con los parámetros establecidos en el mismo artículo y en la sentencia constitucional de este organismo No. 134-13-EP/20, emitida por esta Corte.

**19.** En consecuencia, existe la posibilidad de que las propias autoridades indígenas por decisión autónoma no soliciten la declinación de competencia de los jueces ordinarios y, por tanto, la competencia se radique en éstos.

**20.** Sin embargo, al establecer de un forma tan vaga e indiscriminada sanciones para quienes no acaten las decisiones de la justicia indígena, como lo hace la solicitud, se puede estar no solo inhibiendo, sino incluso limitando, la posibilidad de que los jueces ordinarios conozcan conflictos internos remitidos a ellos por decisión autónoma de los propias nacionalidades, pueblos y comunidades indígenas.

21. La propuesta de reforma parcial dada su vaguedad y carácter sancionatorio puede llevar a los jueces ordinarios a la interpretación de que tal remisión (es decir la aceptación indígena autónoma de la competencia de la justicia ordinaria) nunca es posible; o a la decisión arbitraria de los jueces ordinarios de nunca declararse competentes para conocer estos conflictos, evitando así cualquier riesgo de sanción.

22. Como se ha documentado empíricamente<sup>1</sup>, también puede suceder que en ejercicio de esa misma autonomía un pueblo o comunidad indígena determine que una decisión suya sea revisada por un juez ordinario, en algo comparable a la revisión que hace un juez de instancia. La propuesta de reforma parcial volvería prácticamente imposible esta relación de coordinación entre la justicia ordinaria y las justicias indígenas.

23. Finalmente, no es imposible que las decisiones de la justicia indígena violen derechos constitucionales. Por esta razón, por ejemplo, el artículo 171 de la Constitución establece que estas decisiones están sujetas al control de constitucionalidad, y dispone que las jurisdicciones indígenas actúen con garantía de participación y decisión de las mujeres. Por su parte, el Código Orgánico de la Función Judicial ilustra esta situación cuando en su artículo 343 dispone que no se podrá alegar derecho propio o consuetudinario para justificar o dejar de sancionar la violación de derechos de las mujeres.

24. La propuesta de reforma constitucional al establecer de forma vaga y general “*sanciones correspondientes a los funcionarios que desconozcan las decisiones de la justicia indígena*” convierte a las justicias indígenas en absolutas y definitivas, lo cual resulta contrario al control de constitucionalidad y a la participación y derechos de las mujeres indígenas, dispuesta por la Constitución en el mismo artículo que se propone reformar.

25. En síntesis, encuentro que la propuesta de reforma constitucional restringe derechos que integran el principio de legalidad, así como el derecho a la consulta pre legislativa de los pueblos indígenas. Al distorsionar de forma inconsulta los mecanismos de coordinación y cooperación entre justicias indígenas y ordinaria, inherentes al Estado intercultural y plurinacional, la propuesta de reforma parcial en realidad restringe el derecho colectivo a “*crear, desarrollar, aplicar y practicar su derecho propio o consuetudinario, que no podrá vulnerar derechos constitucionales, en particular de las mujeres, niñas, niños y adolescentes*”.

26. Con los disensos expuestos, me adhiero a la decisión mayoritaria de dictaminar que la propuesta de modificación del inciso segundo del artículo 171 de la Constitución, sobre a la inclusión de las frases “*el Estado garantizará a través de políticas públicas...*” y “*de igual forma establecerá las sanciones correspondientes a los funcionarios que desconozcan las decisiones de la justicia indígena*”, no puede

---

<sup>1</sup> Santos, B., y Grijalva, A. (2012). *Justicia indígena, plurinacionalidad e interculturalidad en Ecuador*, Quito, Abya Ayala, Fundación Rosa Luxemburg.

tramitarse mediante el procedimiento de reforma parcial establecido en el artículo 442 de la Constitución.

Dr. Agustín Grijalva Jiménez  
**JUEZ CONSTITUCIONAL**

**Razón.-** Siento por tal que el voto concurrente del Juez Constitucional Agustín Grijalva Jiménez, en la causa 6-20-RC, fue presentado en Secretaría General el 26 de enero de 2021, mediante correo electrónico a las 15:31; y, ha sido procesado conjuntamente con el Dictamen.- Lo certifico.

Dra. Paulina Saltos Cisneros  
**SECRETARIA GENERAL (S)**