

Quito, D.M., 09 de diciembre de 2020

CASO No. 36-12-IN

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

SENTENCIA

Tema: La Corte Constitucional rechaza la acción de inconstitucionalidad presentada en contra del artículo 5 del Estatuto de El Cisne, Comunidad Indígena del Pueblo Paltas, y del acto administrativo expedido por el CODENPE mediante el cual registró el Estatuto, por falta de objeto.

I. Antecedentes y procedimiento

1. El 4 de julio de 2012, Manuel Olegario Suing Fernández, presidente del Comité de Defensa de los Derechos de la Parroquia El Cisne (“el accionante”), presentó acción pública de inconstitucionalidad en contra del artículo 5 literal a) del Estatuto de El Cisne, Comunidad Indígena del Pueblo Paltas¹ (“el Estatuto”), y contra el acto administrativo emitido por Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador (CODENPE) mediante el cual registró el Estatuto.
2. El 6 de marzo de 2013, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite el caso, requirió al CODENPE y a la Procuraduría General del Estado (PGE) que, en el término de quince días, remitan el informe de descargo y los documentos que dieron origen a las disposiciones normativas impugnadas.
3. Una vez posesionados los actuales integrantes de la Corte Constitucional, se sorteó nuevamente la causa² y correspondió al juez Ramiro Avila Santamaría, quien avocó conocimiento el 6 de enero de 2020.
4. El 15 de octubre de 2020, tuvo lugar la audiencia pública para escuchar a las partes.³

¹ El Estatuto de la Comunidad Indígena del Pueblo Paltas fue registrado por el CODENPE (actual Secretaría de Derechos Humanos), mediante Acuerdo Ministerial N°. 561 de 4 de julio de 2007. Corte Constitucional del Ecuador, caso N°. 36-12-IN, foja 20.

² El 11 de noviembre de 2015 se sorteó el caso y le correspondió sustanciar al juez constitucional Francisco Butiñá Martínez, quien no resolvió el caso oportunamente.

³ Comparecieron, Manuel Olegario Suing Fernández, presidente del Comité de Defensa de los Derechos de la Parroquia El Cisne y su abogado John Esteban Espinosa Villacrés; José Enrique Uyaguari Macas, presidente de El Cisne comunidad indígena del pueblo Palta y su abogado José Sarango Jima; Juan Carlos Romero Vaca en representación de Cecilia del Consuelo Chacón, secretaria de Derechos Humanos (ex CODENPE); Erika Segura en representación de la PGE. Como amicus curiae, Luis Guamán, en representación de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador CONAIE; Carlos

II. Competencia

5. La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver acciones públicas de inconstitucionalidad, en virtud del artículo 436 (2) de la Constitución de la República, en concordancia con lo dispuesto en los artículos 75 y 76 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”).

III. Las disposiciones normativas consideradas inconstitucionales y los argumentos de las partes

6. El accionante impugna la constitucionalidad del artículo 5, literal a) del Estatuto:

Son miembros de la comunidad todas las personas:

a) Nacidas en la comunidad de El Cisne;

b) Residentes en el cisne [sic] y que demuestren prácticas culturales, armonizadas con las prácticas del buen vivir de los pueblos ancestrales.

c) Todos los que suscriban esta acta de reconstitución (énfasis añadido).

7. De igual modo, impugna el Acuerdo N. 561, de fecha 4 de julio del 2007, mediante el cual el CODENPE reconoció a la comunidad.

8. Los preceptos constitucionales señalados como fundamento jurídico de la demanda son los derechos a la igualdad y no discriminación⁴, identidad de las comunidades, pueblos y nacionalidades⁵, asociación⁶ y a la identidad personal y colectiva⁷.

9. El accionante argumentó que, mediante la disposición normativa impugnada, se pretende establecer como miembros de la comunidad indígena del pueblo Paltas a todas las personas nacidas en la parroquia “El Cisne”, vulnerándose así los derechos de las personas que no se sienten identificadas con dicha comunidad. Indicó, además, que condiciona la pertenencia a personas contra su voluntad.⁸ Finalmente, cuestionó que siendo la comunidad una forma de asociación “*su derecho a tener dicha calidad, no puede sustentarse bajo ningún concepto en el derecho individual que tiene cada persona que nace en el sitio denominado ‘El Cisne’ cantón Loja*”.⁹ Sobre el Acuerdo

Suczhañay, presidente del Consejo de Gobierno de la Confederación de Pueblos de la Nacionalidad Kichwa del Ecuador ECUARUNARI; Nina Pacari Vega Conejo, presidenta de la Corporación Instituto para las Ciencias Indígenas Pacari; y, José Emanuel Anchundia Navia, por sus propios derechos.

⁴ Constitución, artículos 11 (2) y 66 (4).

⁵ Constitución, artículo 57 (1).

⁶ Constitución, artículo 66 (13).

⁷ Constitución, artículo 66 (28).

⁸ “A partir del artículo 56 constitucional (sic), el Estado garantiza y reconoce a las comunidades una serie de derechos colectivos. Y en el numeral 1 de este (sic), señala de manera muy clara: ‘mantener, desarrollar y fortalecer su identidad’. Y así debe ser. Desarrollar libremente esa identidad con la que, valga la redundancia, se identifica la comunidad. Pero esta misma comunidad, no puede bajo ningún concepto puede CONDICIONAR al resto de personas que nacen en la parroquia El Cisne, y a las que siguen naciendo.” Corte Constitucional del Ecuador, causa No. 36-12-IN, foja 22v.

⁹ Corte Constitucional del Ecuador, causa No. 36-12-IN, foja 23v.

No. 561, manifestó que el CODENPE al registrar el Estatuto impide lograr un equilibrio social y que el reconocimiento de la comunidad atenta contra el derecho individual de otros habitantes.¹⁰

10. Por su parte, José Enrique Uyaguari Macas, presidente de El Cisne comunidad indígena del pueblo Paltas, en audiencia pública manifestó:

*Nosotros para auto reconocernos como comuna y reconstruir nuestra identidad, nos hemos basado en una escritura pública de más de 1500 años en la que se establece los territorios ancestrales en donde habitaba el pueblo Palta. El Estatuto impugnado fue trabajado mediante asambleas comunitarias en las que participaron jóvenes, hombres y mujeres representantes del pueblo Palta. El Estatuto fue analizado y aprobado en tres sesiones de asamblea convocadas previamente, en las que se estableció la reconstitución de la comunidad indígena del pueblo Palta. El Estatuto no obliga a nadie a formar parte de la comunidad y el accionante es libre de identificarse de acuerdo a su procedencia. La comunidad no obliga a nadie a formar parte del pueblo Palta, más bien fomenta una interrelación cultural, garantiza el bien estar de todos y una convivencia adecuada, no sectoriza a nadie.*¹¹

11. José Sarango Jima, abogado del presidente de El Cisne comunidad indígena del pueblo Paltas, en audiencia pública expresó:

*El pueblo Palta está conformado como por setenta comunas, cada comunidad tiene su territorio específico, tiene su legalidad dada principalmente desde los tiempos de la colonia, por ser pueblos originarios. Una de estas comunas se restaura en el año 2007, con el nombre de El Cisne, comunidad indígena del pueblo Palta y elabora el estatuto de constitución, documento que en ningún momento vulnera normas constitucionales. El Estatuto no obliga a nadie a ser parte de la identidad colectiva del pueblo Palta, las personas que tienen otra identidad viven en el marco de la interculturalidad y plurinacionalidad. El Estatuto regula de manera exclusiva a los miembros de la comunidad e impulsa la convivencia armónica entre pueblos.*¹²

12. Ángel Medina Lozano, secretario nacional ejecutivo del CODENPE, en su escrito de contestación, señaló que la disposición normativa impugnada no transgrede norma constitucional alguna. De acuerdo con la ley¹³, los pueblos que se autodefinen como nacionalidades de raíces ancestrales, tiene competencia para legalizar y registrar

¹⁰ Corte Constitucional del Ecuador, causa No. 36-12-IN, foja 21.

¹¹ Corte Constitucional del Ecuador, causa No. 36-12-IN, foja 130.

¹² Corte Constitucional del Ecuador, causa No. 36-12-IN, foja 130.

¹³ Ley Orgánica de las Instituciones Públicas de Pueblos Indígenas del Ecuador, artículo 3 (k): “El Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas del Ecuador-CODENPE, tendrá las siguientes atribuciones: ... Legalizar y registrar los estatutos, directivas y consejos de gobierno de las nacionalidades y pueblos indígenas, aprobados según el Derecho propio o consuetudinario; así como de sus formas de organización que funcionan en el seno de la respectiva comunidad, nacionalidad o pueblo”.

estatutos, directivas y consejos de gobierno de las nacionalidades y pueblos indígenas, aprobados por sus miembros según el derecho propio o consuetudinario.¹⁴

13. En audiencia pública, Juan Carlos Romero Vaca en representación de la Secretaría de Derechos Humanos, indicó:

Como entidad rectora se encarga de registrar los estatutos elaborados y aprobados en las asambleas comunitarias. La Secretaría ni las entidades antecesoras decidieron por la comunidad. En el caso particular lo único que hizo el CODENPE fue registrar el Estatuto elaborado y aprobado por la asamblea de la comunidad del pueblo Palta. Fueron los miembros los que establecieron los contenidos del mismo. Los accionantes, de acuerdo a los procedimientos establecidos en el Estatuto, debieron poner en conocimiento de la asamblea comunitaria su supuesta inconformidad. Con todo lo mencionado, la demanda no cumple con el artículo 75 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.¹⁵

14. Marcos Arteaga Valenzuela, delegado de la PGE, afirmó que el estatuto “*fue un documento elaborado y discutido exclusivamente por la comunidad de El Cisne, que en ejercicio de su derecho constitucional de libre organización, emitieron el documento de la referencia. La inscripción o el registro del mencionado Estatuto por parte de CODENPE no es, ni de lejos, un acto normativo de carácter general, sino un acto de simple administración. En este contexto, ni el estatuto impugnado, ni el registro del mismo a cargo del CODENPE pueden ser objeto de una demanda de inconstitucionalidad...*”¹⁶.

15. En la audiencia pública, Erika Segura en representación de la PGE, precisó que el estatuto emanó de la voluntad de la comunidad y que “*el registro o legalización realizado por el CODENPE no puede ser entendido como emisión de acto normativo. No estamos frente a un acto normativo de carácter general, emitido por una autoridad del Estado, sino por la comunidad indígena*”.¹⁷

16. Nina Pacari Vega Conejo, presidenta de la Corporación Instituto para las Ciencias Indígenas Pacari, indicó sobre el derecho a la identidad colectiva que:

La identidad colectiva es parte de la continuidad histórica que es el relacionado con los pueblos originarios. Entonces en nuestro país tenemos catorce nacionalidades indígenas, entre ellas está la nacionalidad Kichwa, y como parte de esta nacionalidad somos 18 pueblos y uno de ellos es el pueblo Palta. Por lo tanto, cuando es comuna es parte de una nacionalidad, y entonces encaja con lo que establece el artículo 1 de la Constitución, es decir el Estado plurinacional nos obliga como sociedad plurinacional a reconocer las distintas identidades,

¹⁴ Corte Constitucional del Ecuador, causa N°. 36-12-IN, foja 34 al 38.

¹⁵ Corte Constitucional del Ecuador, causa No. 36-12-IN, foja 130.

¹⁶ Corte Constitucional del Ecuador, causa N°. 36-12-IN, foja 42.

¹⁷ Corte Constitucional del Ecuador, causa No. 36-12-IN, foja 130.

pero también obliga a toda la institucionalidad del Estado a garantizar el ejercicio de los derechos colectivos...

... la comuna El Cisne se reconstituye y no es la única del pueblo Palta. El pueblo Palta por los procesos coloniales efectivamente se ha dispersado, pero eso no quiere decir que se está obligando a alguien a formar parte de la comuna, la identidad tiene que ver con el andamiaje de continuidad histórica...

...En cuanto al territorio, de hecho son territorios pluriculturales, la comuna está ahí, la parroquia está ahí, pero no están obligando a que ya por nacimiento una persona es Palta, o ya es de la comuna del Ayllu.¹⁸

17. Además, Nina Pacari Vega Conejo, señaló la relación entre el derecho a la identidad y el territorio:

La identidad colectiva tiene relación también con el territorio. Las comunidades indígenas en el proceso de reconstitución pueden coincidir con la división político territorial de parroquias o cantones y en estos casos serán parroquias y cantones pluriculturales. Cuando se trata de una comuna que a la vez asumen una identidad como en el caso del pueblo Palta, tenemos dos elementos importantes: por un lado, está el territorio, pues la comuna no está en el aire y, por otro lado, la identidad histórica no la identidad individual entendida como el derecho a la ciudadanía o a un nombre.¹⁹

18. Carlos Sucuzhañay, presidente del Consejo de Gobierno de la Confederación de Pueblos de la Nacionalidad Kichwa del Ecuador ECUARUNARI, en la audiencia pública manifestó que:

La identidad de las comunidades, pueblos y nacionalidades no parte de un afán de pertenecer a tal o cual grupo social, sino de un estudio profundo de las raíces históricas e incluso de un sentido de pertenencia por consanguinidad. Esta es la razón por la que la identidad de una comunidad no puede afectar la identidad de una persona mestiza que habita dentro de un territorio ancestral.²⁰

19. Luis Guamán, en representación de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador CONAIE, en audiencia pública dijo que:

...en la comunidad de El Cisne conviven varias culturas, y en ningún momento las autoridades de la comunidad indígena del pueblo Palta ha solicitado a los mestizos que se identifiquen como paltas, más bien en el reconocimiento de la diversidad existente en el territorio han impulsado una convivencia entre varias culturas.²¹

¹⁸ Corte Constitucional del Ecuador, causa No. 36-12-IN, foja 130.

¹⁹ Corte Constitucional del Ecuador, causa No. 36-12-IN, foja 130.

²⁰ Corte Constitucional del Ecuador, causa No. 36-12-IN, foja 130.

²¹ Corte Constitucional del Ecuador, causa No. 36-12-IN, foja 130.

IV. Análisis Constitucional

20. La Corte analizará: i) la disposición normativa del Estatuto de la comunidad indígena, aprobado en asamblea general por la comunidad indígena de El Cisne, del pueblo Palta, nacionalidad Kichwa²²; y ii) el acto administrativo emitido por el CODENPE mediante el cual registró el Estatuto (párrafo 7).

i) *La disposición normativa del Estatuto de la comunidad indígena*

21. El problema jurídico que se presenta en el caso es si un estatuto de una comunidad y pueblo indígena puede ser objeto de acción de inconstitucionalidad.

22. La acción pública de inconstitucionalidad es el mecanismo de control abstracto de constitucionalidad, por la forma o por el fondo, “*contra actos normativos de carácter general emitidos por órganos y autoridades del Estado.*”²³ El control formal determina si el proceso de formación que dio origen a la norma cumplió con el procedimiento previsto por la Constitución y la ley. El control material (por el fondo) analiza si la norma contraviene derechos, principios o reglas consagradas por la Constitución. La declaratoria de inconstitucionalidad tiene como efecto la invalidez del acto normativo impugnado.²⁴

23. Los órganos y autoridades del Estado, al momento, han sido comprendidos dentro de lo que la Constitución denomina “*sector público*”: organismos y dependencias de las funciones de Estado, entidades que integran el régimen autónomo descentralizado, organismos y entidades creadas para el ejercicio de la potestad estatal, personas jurídicas creadas para la prestación de servicios públicos.²⁵

24. El Estatuto, al haber sido expedido por una comunidad indígena y no estar dentro de los organismos y dependencias del sector público, no corresponde a un acto normativo de carácter general emitido por un órgano o autoridad del Estado. Por lo tanto, el estatuto de una comunidad indígena no es objeto de la acción de inconstitucionalidad.

25. El Estatuto de El Cisne emana de la asamblea general de la comunidad, en el ejercicio del derecho a crear y desarrollar normativa interna. Al haber sido expedido por una comunidad indígena y no estar dentro de los organismos y dependencias del sector público, no corresponde a un acto normativo de carácter general emitido por un órgano o autoridad del Estado.

²² Lorena Inés Paccha Viñamagua, secretaria del consejo de gobierno comunitario El Cisne, comunidad indígena del pueblo Paltas, certificó que el Estatuto fue discutido y aprobado por la asamblea general en sesiones de 10 de enero, 25 de febrero y 4 de marzo de 2007. Corte Constitucional del Ecuador, causa N°. 36-12-IN, foja 18.

²³ Constitución, artículo 436 (2).

²⁴ Constitución, artículo 436 (2).

²⁵ Constitución, artículo 225.

26. Por lo tanto, el Estatuto de la comunidad indígena El Cisne no es objeto de la acción de inconstitucionalidad.

ii) El acto administrativo de registro del Estatuto

27. Con relación al acto administrativo del CODENPE mediante el cual se registró el Estatuto de la comunidad indígena, la Corte analiza si se trata de un acto normativo general y si, además, el registro es necesario para la vigencia de los estatutos de una comunidad indígena.

28. La acción de inconstitucionalidad tiene por objeto el control de “*actos normativos de carácter general emitidos por órganos y autoridades del Estado.*”²⁶

29. Si bien el CODENPE es una autoridad del Estado, conviene determinar si el acto administrativo de registro de estatutos tiene carácter general o particular. La Corte dispuso, en una acción de amparo Constitucional, mediante Resolución N. 1166-08-RA el 2 de septiembre del año 2009, que “*al disponer el registro del estatuto la CODEMPE, dictó un acto normativo de carácter general.*”²⁷

30. Los actos de carácter general se enuncian de manera objetiva, y produce efectos a una pluralidad indeterminada de personas. En cambio, los actos administrativos particulares regulan una situación concreta, y producen efectos individualizados. El registro de un estatuto y de una comunidad indígena determinada es un acto de carácter particular porque tiene efectos solo para dicha comunidad y no para otras. En este sentido, la Corte expresamente se aparta del criterio emitido en la Resolución N. 1166-08-RA mediante la cual consideró que un acto administrativo de registro de estatuto es general.

31. Por estas razones, el Acuerdo N. 561, de 4 de julio de 2007, mediante el cual se registró el Estatuto de la Comunidad indígena de El Cisne, es un acto administrativo particular.

32. Por otro lado, los procesos de organización social de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas se ven plasmados, entre otras manifestaciones culturales, en los estatutos de la comunidad. El registro de un estatuto por parte de las instituciones del Estado no es un requisito sustancial para la existencia de las disposiciones normativas de los pueblos indígenas, no puede ser corregido o validado por la entidad estatal competente y no puede ser un limitante al ejercicio del derecho a la autonomía y

²⁶ Constitución, artículo 436 (2).

²⁷ Corte Constitucional, Resolución N. 1166-08-RA, Considerando Sexto, página 4. El caso tenía relación con la acción de amparo presentada en contra del Acuerdo No. 561 del CODENPE, mediante el cual se registró a El Cisne Comunidad Indígena del pueblo Paltas y el Estatuto.

autogobierno.²⁸ El registro permite el reconocimiento, para efectos jurídicos en la relación intercultural entre el Estado y los pueblos indígenas.

33. Por estas consideraciones, el acto administrativo mediante el cual se dispuso el registro del Estatuto carece de objeto en la acción de inconstitucionalidad propuesta.

V. Consideraciones adicionales

34. La Corte considera importante destacar algunos aspectos sobre el derecho de las comunidades, pueblos, nacionalidades indígenas a desarrollar sus propias formas de organización en un Estado plurinacional e intercultural, sobre los límites del derecho propio y el control de constitucionalidad, y sobre el derecho a la identidad.

35. La Constitución y los instrumentos internacionales de derechos humanos reconocen y garantiza a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas el derecho a desarrollar sus propias formas de organización, que incluye el derecho a determinar su derecho propio, que incluye designar autoridades, establecer derechos y obligaciones, elaborar normas y garantizar su observancia.²⁹

Los pueblos indígenas tienen derecho a determinar las estructuras y a elegir la composición de sus instituciones de conformidad con sus propios procedimientos...³⁰ de conformidad con las tradiciones y costumbres de la comunidad o nación de que se trate.³¹

36. La Corte ha señalado que “[l]a interculturalidad reconoce el entramado de relaciones que tienen lugar entre las diversas culturas y propicia su convivencia sobre la base de la igualdad sin descaracterizar los elementos que configuran su identidad. En tanto que, la plurinacionalidad reconoce, respeta y articula las diversas formas de organización social, política y jurídicas que deben coexistir, sin jerarquización, bajo un proyecto político común que es el Estado constitucional”³²

37. En cuanto a los límites del derecho propio y el control de constitucionalidad, el estatuto de la comunidad El Cisne del pueblo Paltas constituye un ejercicio del derecho colectivo a “[c]rear, desarrollar, aplicar y practicar su derecho propio o consuetudinario,”³³ a partir del cual, la comunidad desarrolla normas que regulan su organización y convivencia como colectividad. Sin embargo, tal como lo señala la Constitución, la capacidad de los pueblos indígenas de crear y desarrollar su derecho propio encuentra un límite en que las normas que surjan de este ejercicio “no podrán

²⁸ Asamblea General de las Naciones Unidas, Informe de la Relatoría Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, 4 de julio de 2019, párr. 45.

²⁹ Constitución, artículo 57 (1).

³⁰ Convenio 169 de la OIT, artículo 8 (2); Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, artículo 33.

³¹ Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, artículo 9.

³² Corte Constitución del Ecuador, sentencia No. 134-13-EP/20, párrafo 33.

³³ Constitución, artículo 57 (9).

vulnerar derechos constitucionales, en particular de las mujeres, niñas, niños y adolescentes.”³⁴ En esta misma línea, la Constitución reconoce funciones jurisdiccionales a las autoridades indígenas, e indica que éstas “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.”³⁵

38. Dado que el derecho propio de los pueblos indígenas encuentra un límite constitucional en el respeto de los derechos constitucionales de las personas que regula, este no puede quedar completamente exento del control constitucional. Este control, en el marco del Estado plurinacional e intercultural³⁶, será excepcional y respetará el principio de máxima autonomía de los pueblos indígenas y mínima intervención estatal.³⁷ Este límite resalta la centralidad de los derechos en el diseño constitucional ecuatoriano y asegura el respeto del principio de primacía constitucional.

39. Con relación al derecho a la identidad, la Constitución y los instrumentos internacionales de derechos humanos reconocen y garantizan a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas el derecho a la identidad colectiva.³⁸ El ejercicio de este derecho no vulnera la identidad individual de las personas que conviven en los territorios ancestrales y que no se consideran población indígena. La identidad cultural no se pierde porque en su territorio conviven personas con diversas identidades o porque algunos miembros de cada pueblo vivan con menos apego a las tradiciones culturales correspondientes.³⁹ En este sentido, una comunidad indígena no impone identidad alguna a miembros ajenos a dicha comunidad.

VI. Decisión

En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:

1. Rechazar la acción de inconstitucionalidad planteada.
2. Notifíquese y cúmplase.

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

³⁴ Constitución, artículo 57 (10).

³⁵ Constitución, artículo 171.

³⁶ Constitución, artículo 1.

³⁷ LOGJCC, artículo 66 (3) y Código Orgánico de la Función Judicial, artículo 344 (d).

³⁸ Constitución, artículo 57 (1).

³⁹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales sobre sus Tierras Ancestrales y Recursos Naturales. Normas y jurisprudencias del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, 30 de diciembre de 2009, párr. 37.

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada 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, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes (voto concurrente); en sesión ordinaria de miércoles 09 de diciembre de 2020.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA No. 36-12-IN/20

VOTO CONCURRENTES

Juez Constitucional Hernán Salgado Pesantes

En el caso N° 36-12-IN voto con la mayoría pero me veo obligado a señalar determinados aspectos con los que yo no coincido.

Antecedentes.-

1. En la sentencia No. 36-12-IN/20, se rechazó la acción pública de inconstitucionalidad presentada por Manuel Olegario Suing Fernández, en su calidad de presidente del Comité de Defensa de los Derechos de la Parroquia El Cisne, en contra del artículo 5 literal a) del Estatuto de El Cisne, Comunidad Indígena del Pueblo Paltas y en contra del Acuerdo No. 561 de 4 de julio de 2007 mediante el cual, el Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador (en adelante “CODENPE”) registró el Estatuto.

2. En lo principal, en su demanda el accionante indicó que: “... a través de la norma acusada como inconstitucional que permite y obliga a que pertenezcan a la "comunidad indígena del pueblo paltas" todas las personas que nacen en el sitio donde se encuentra ubicada esta, es decir la parroquia El Cisne, cantón y provincia de Loja; se vulnera el derecho individual de las diferentes personas, que como ecuatorianos, no se sienten (sentimos) identificadas por la tantas veces nombrada comunidad”. Por otro lado, señaló que: “A través del Acuerdo de Registro de Estatuto singularizado, que permite el reconocimiento legal de la mencionada Comunidad, se acepta obviamente el Estatuto de aquella (comunidad)”.

3. En virtud de lo expuesto, en la sentencia No. 36-12-IN/20 se determinó que la norma impugnada contenida en el Estatuto de la comunidad indígena El Cisne no es objeto de la acción de inconstitucionalidad conforme el artículo 436 numeral 2 de la Constitución. De igual manera, sobre el Acuerdo No. 561 emitido por el CODENPE se concluyó que se refiere a un acto administrativo de carácter particular, razón por la que no es objeto de esta acción.

Análisis.-

4. En primer lugar, en mi criterio personal no existe un acto de autoridad competente -normativo o administrativo- que pueda quedar fuera del control de constitucionalidad. Y, por regla general, también las actuaciones de las comunidades y pueblos indígenas están sujetos igualmente al control de constitucionalidad, ello en concordancia con lo dispuesto en el artículo 171 de la Constitución.

5. Señalado aquello, el Decreto Ejecutivo No. 180, publicado en el Registro Oficial No. 37 de 13 de junio de 2005, establecía en el artículo 1 que el CODENPE es un organismo con personería jurídica adscrito a la Presidencia de la República. Por otro lado, el artículo 4 literal k) del decreto determinó como atribución del CODENPE **“Registrar los estatutos, debidamente aprobados de conformidad con la ley, de los pueblos y nacionalidades del Ecuador y de las diferentes formas de organización social que vayan a funcionar en el seno de la respectiva nacionalidad o pueblo para colaborar con éstos en el desarrollo de la colectividad y en la búsqueda del bienestar de sus miembros”** (Énfasis añadido).

6. Posteriormente, la Ley Orgánica de las Instituciones Públicas de Pueblos Indígenas del Ecuador, publicada en el Registro Oficial No. 175 de 21 de septiembre de 2007, reconoció legalmente al CODENPE. El artículo 1 de la ley estableció al CODENPE como una entidad de derecho público, mientras que el artículo 3 literal k) estableció como una de sus atribuciones: **“Legalizar y registrar los estatutos, directivas y consejos de gobierno de las nacionalidades y pueblos indígenas, aprobados según el Derecho propio o consuetudinario; así como de sus formas de organización que funcionan en el seno de la respectiva comunidad, nacionalidad o pueblo”** (Énfasis añadido).

7. Por su lado, Consejo de Nacionalidades y Pueblos Indígenas, instancia adicional al CODENPE creada por la Ley Orgánica de las Instituciones Públicas de Pueblos Indígenas del Ecuador, emitió el Reglamento para el registro legal de las naciones, nacionalidades y pueblos indígenas del Ecuador. Específicamente, los artículos 7, 8, 9, 10 y 11 del Reglamento establecieron los requisitos que naciones, nacionalidades y pueblos indígenas deben presentar para su registro. Por otro lado, los artículos 12, 13 y 14 contemplaron el procedimiento para el registro por parte del CODENPE mientras que los artículos 15, 16, 17 y 18 establecieron el proceso de impugnación del registro.

8. Actualmente, la Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 283 de 7 de julio de 2014, derogó la Ley Orgánica de las Instituciones Públicas de Pueblos Indígenas. En su Disposición Transitoria Octava contempla que la Secretaría Nacional de Gestión de la Política debe llevar el registro de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades que se creen en el territorio ecuatoriano. Cabe indicar que conforme el Decreto Ejecutivo No. 718 de 11 de abril de 2019 se suprimió la Secretaría Nacional de Gestión de la Política y el Ministerio de Gobierno asumió sus competencias y atribuciones.

9. Como se puede observar, la legislación ha desarrollado mecanismos por medio de los cuáles los pueblos y nacionalidades indígenas tienen la posibilidad de registrar sus organizaciones y las normas que las regulan ante una instancia estatal. Esto responde a un interés público toda vez que, conforme el artículo 56 de la Constitución, las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, así como el pueblo afroecuatoriano, el pueblo montubio y las comunas *“forman parte del Estado*

ecuatoriano, único e indivisible”. Es decir que, al encontrarse dentro del territorio ecuatoriano, las comunidades y pueblos no pueden considerarse, en términos absolutos, autónomos del ordenamiento jurídico, sin perjuicio de los derechos y garantías que les han sido reconocidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos.

10. La Constitución lejos de aislar las actuaciones de los pueblos y nacionalidades indígenas fomenta mecanismos de coordinación y cooperación, tal es el caso de la jurisdicción indígena con la ordinaria, de acuerdo al ya citado artículo 171 de la Norma Suprema.

11. En este ámbito de coordinación, cooperación y apego a la Constitución, cabe insistir que el registro de comunidades y pueblos indígenas y sus estatutos responde al interés público. Esto quiere decir que dichos estatutos no son absolutos, deben ceñirse al ordenamiento jurídico y garantizar los derechos de las personas. De esta manera, recae en la institución encargada de dicho registro una responsabilidad importante de velar por dicho interés público, sin desconocer los derechos colectivos de las comunidades y pueblos indígenas, en el marco de la plurinacionalidad y la interculturalidad establecidos en el artículo 1 de la Constitución.

12. Sobre lo señalado, se observa que la normativa establece un mecanismo de impugnación respecto del registro. Por otro lado, en el caso de afectaciones a derechos la Constitución y la ley reconocen mecanismos adecuados de tutela frente a actos u omisiones de cualquier autoridad pública no judicial, así como frente a decisiones de autoridades indígenas en ejercicio de funciones jurisdiccionales.

13. Estoy de acuerdo con la mayoría en la decisión tomada, pues dadas las circunstancias que rodean a este caso concreto la acción de inconstitucionalidad planteada puede ser rechazada.

Dr. Hernán Salgado Pesantes
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón.- Siento por tal que el voto concurrente del Juez Constitucional Hernán Salgado Pesantes, en la causa 36-12-IN, fue presentado en Secretaría General el 23 de diciembre de 2020, mediante correo electrónico a las 15:54; y, ha sido procesado conjuntamente con la Sentencia.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL