

Quito, D.M. 24 de febrero de 2021

CASO No. 1-21-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 al artículo 171 de la Constitución de la República tendiente a establecer reparaciones económicas a favor de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas por parte de cualquier entidad pública y privada que desconozca sus decisiones comunitarias. Después del análisis correspondiente, este Organismo determina que la reforma constitucional no es apta para la modificación propuesta.

I. Antecedentes

1. El 03 de febrero de 2021, el señor Manuel de Jesús Peñafiel Falconí¹, presidente del “Centro por el desarrollo y justicia indígena del Ecuador”² presentó un escrito mediante el cual solicita a este Organismo que 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 04 de febrero de 2021, 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°. 1-21-RC mediante providencia de fecha 12 de febrero de 2021.

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

¹ En el proceso No. 6-20-RC el señor Manuel de Jesús Peñafiel Falconí fue accionante en calidad de Presidente de la Corte de Justicia Indígena.

² Adjunta Resolución MIES-CZ-8-DDG1-2021-0014-R de 20 de enero de 2021, por la cual se aprueba el estatuto de la organización en mención.

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 cualquier 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 a 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 modificar el artículo 171 de la Constitución de la República respecto al establecimiento de reparaciones económicas por parte de cualquier entidad pública o privada a favor de las comunidades indígenas que desconozcan sus decisiones comunitarias.
8. Para sustentar esto, el accionante expone argumentos idénticos a los planteados en la causa 6-20-RC, es decir, realiza una descripción del derecho indígena, evolución histórica y elementos que forman parte de ella; cita adicionalmente

artículos de la Constitución de la República del Ecuador y el Convenio 169 de la OIT.

9. El cambio al texto constitucional que se propone es el siguiente:

Texto actual	Texto propuesto
<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 que las decisiones de la jurisdicción indígena sean respetadas por las instituciones y autoridades públicas. De igual forma establecerá las reparaciones económicas correspondientes a favor de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas por parte de cualquier entidad pública y privada que desconozca sus decisiones comunitarias. 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 Constitucional³, 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.

³ Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen N°. 4-18-RC/19 de 9 de julio de 2019, párrafo 17.

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, una restricción de los derechos o garantías constitucionales, o cuando altera el procedimiento de reforma de la Constitución.⁴

14. Con la finalidad de verificar si la propuesta planteada para modificar el segundo inciso del artículo 171 de la CRE corresponde al mecanismo de reforma parcial, este Organismo procede a realizar el análisis correspondiente.

5.3. Análisis del problema jurídico

Consideración previa

⁴ Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen N°. 1-19-RC/19 de 2 de abril de 2019, párrafos 8-11.

15. El artículo 100 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional dispone que todo proyecto de reforma constitucional que sea remitido a la Corte Constitucional para que indique el procedimiento de vía correspondiente debe anexar un escrito en el que se sugiera el procedimiento a seguir, y las razones de derecho que justifican esta opción. Tal como se indicó en el párrafo 8 del presente dictamen, el señor Manuel de Jesús Peñafiel Falconí presenta argumentos que no justifican las razones de derecho que fundamenta el proyecto de reforma constitucional, el accionante ha procedido a emplear las alegaciones ya analizadas en la causa No. 6-20-RC para presuntamente justificar la modificación constitucional al artículo 171 de la CRE. En este sentido, si bien el accionante en ejercicio a su derecho de participación ha presentado una nueva demanda de reforma constitucional, la misma incumple con indicar las razones de derecho que sustentan el cambio constitucional a través de vía de reforma; por lo que, se recuerda al accionante que el proyecto debe cumplir los requisitos establecidos en la ley ⁵ para la presentación de este tipo de acciones.

Sobre el tema propuesto

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. La modificación propuesta persigue incorporar al texto constitucional una obligación del Estado de establecer reparaciones económicas a favor de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas por parte de cualquier entidad pública o privada que desconozca sus decisiones comunitarias, lo que, según el demandante apoyará a la conservación y cumplimiento de la justicia indígena. Al respecto, este Organismo considera que la propuesta si bien no modifica el procedimiento de reforma constitucional, sí supone una restricción de derechos constitucionales, tal como se analizará a continuación.
18. Para iniciar con el análisis correspondiente, es necesario indicar el derecho a la reparación y la consecutiva obligación de reparar se encuentra en constante evolución dentro del Derecho Internacional de los Derechos Humanos; así tanto el Sistema Universal, como el Interamericano de Protección a Derechos Humanos han presentado valiosos aportes en cuanto a los parámetros que integran la reparación integral. Así, la Corte Interamericana de Derechos

⁵ Ley Orgánica de Garantía Jurisdiccionales y Control Constitucional. Art. 100.- Remisión de proyecto normativo.- Todo proyecto de enmienda o reforma constitucional debe ser enviado a la Corte Constitucional para que indique cuál de los procedimientos previstos en la Constitución corresponde, de acuerdo en los siguientes casos: 2. Cuando la iniciativa provenga de la ciudadanía, 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 todos los casos se deberá anexar un escrito en el que se sugiera el procedimiento a seguir, y las razones de derecho que justifican esta opción.

Humanos (Corte IDH) ha considerado “(...) *la necesidad de otorgar diversas medidas de reparación, a fin de resarcir los daños de manera integral, por lo que además de las compensaciones pecuniarias, las medidas de restitución, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición tienen especial relevancia por los daños ocasionados*”⁶.

19. La reparación integral no es ajena a nuestra Constitución⁷. Así, el numeral 9 del artículo 11 de la CRE, indica:

El más alto deber del Estado consiste en respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la Constitución.

El Estado, sus delegatarios, concesionarios y toda persona que actúe en ejercicio de una potestad pública, estarán obligados a reparar las violaciones a los derechos de los particulares por la falta o deficiencia en la prestación de los servicios públicos, o por las acciones u omisiones de sus funcionarias y funcionarios, y empleadas y empleados públicos en el desempeño de sus cargos.

20. Es decir, la reparación integral se encuentra consagrada como un principio constitucional; pero, además, este Organismo la ha considerado como un derecho autónomo “(...) *la reparación integral en el ordenamiento ecuatoriano constituye un verdadero derecho constitucional, cuyo titular es toda persona que se considere afectada por la vulneración de sus derechos reconocidos en la Constitución (...)*”⁸. De igual modo, recientemente esta Corte en la sentencia No.145-15-EP/20 de 16 de junio de 2020 indicó:

35. Si bien los preceptos referidos parten del hecho de que son los órganos del Estado, sus funcionarios, delegatarios y concesionarios quienes tienen la obligación de reparar integralmente una vulneración de derechos, la Constitución hace referencia a la reparación de manera transversal, tanto para relaciones entre particulares como para relaciones entre los particulares y el Estado. Por ejemplo, la Constitución establece expresamente la obligatoriedad de la reparación para las víctimas de delitos penales (artículo 78); para los consumidores y consumidoras que sufran engaños comerciales (artículo 52); para las colectividades afectadas por racismo, xenofobia y otras formas conexas de intolerancia y discriminación (artículo 57); para las víctimas de daños ambientales (artículo 397), para las víctimas afectadas por sentencias condenatorias que fueron reformadas o revocadas (artículo 11), entre otras.

⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Nina vs. Perú. Sentencia de excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas de 24 de noviembre de 2020, párr. 126.

⁷ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 001-13-SAN-CC, caso No. 0014-12-AN de 25 de abril de 2013, pág. 18 “(...) *existe una amplia recepción del principio de reparación integral del sistema internacional de los derechos humanos en la Constitución ecuatoriana, que tiene sentido junto al modelo de Estado que incluye el valor justicia en proscripción de la impunidad*”.

⁸ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 004-13-SAN-CC, caso 15-10-AN de 13 de junio de 2013, pág. 24.

21. En atención a lo manifestado, la consecuencia a la vulneración de derechos constitucionales consiste en la obligación de reparar de forma integral a quienes hayan sido afectados por la acción u omisión violatoria a estos derechos. Ahora bien, este Organismo observa que la propuesta desconoce el alcance del derecho a la reparación integral y lo limita al ámbito económico⁹. Sobre esto, cabe indicar que la reparación integral se compone de diferentes mecanismos como son el conocimiento de la verdad de los hechos y la restitución, indemnización, rehabilitación, garantía de no repetición y satisfacción del derecho violado¹⁰; todos ellos parten de la idea del restablecimiento de la situación anterior a la violación de derechos y la eliminación de los efectos que la violación produjo.
22. En este sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha diferenciado el componente de indemnización de la reparación integral, estableciendo que "(...) *la reparación integral de una violación a un derecho protegido por la Convención no puede ser reducida al pago de compensación a los familiares de la víctima.*" Pues la reparación integral en su definición sobrepasa tan solo el posible componente de indemnización.
23. Por tanto, la propuesta de modificación constitucional del accionante encaminada a incluir indemnizaciones económicas como mecanismo de reparación integral prioritario puede generar una interpretación restrictiva en cuanto al derecho a la reparación integral existente en nuestro ordenamiento constitucional, puesto que puede limitar la posibilidad de emplear otros mecanismos de reparación como las garantías de no repetición, satisfacción etc., consecuentemente, la vía planteada no sería procedente.

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.

⁹ Inclusive la propia Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional en su artículo 18 determina: Art. 18.- Reparación integral.- En caso de declararse la vulneración de derechos se ordenará la reparación integral por el daño material e inmaterial. La reparación integral procurará que la persona o personas titulares del derecho violado gocen y disfruten el derecho de la manera más adecuada posible y que se restablezca a la situación anterior a la violación. La reparación podrá incluir, entre otras formas, la restitución del derecho, la compensación económica o patrimonial, la rehabilitación, la satisfacción, las garantías de que el hecho no se repita, la obligación de remitir a la autoridad competente para investigar y sancionar, las medidas de reconocimiento, las disculpas públicas, la prestación de servicios públicos, la atención de salud. (...).

¹⁰ Constitución de la República del Ecuador. Art. 78

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, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 24 de febrero de 2021.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL