

Quito, D.M. 15 de diciembre de 2021

CASO No. 2-19-EI

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

SENTENCIA

Tema: La Corte Constitucional analiza la acción extraordinaria de protección en contra de decisiones de la justicia indígena presentada en contra de la resolución que levantó la clausura simbólica de un centro de tolerancia en el cantón Tabacundo, misma que fue expedida por el presidente de la Unión de Comunidades Campesinas, Indígenas y Barrios de Tabacundo. Se rechaza la acción al verificar que la decisión no resuelve un conflicto interno y, en consecuencia, no es objeto de la acción propuesta.

I. Antecedentes

1. El 29 de septiembre de 2018, mediante acta de Asamblea de Aplicación de Justicia Indígena signada con el No. 0002-CPKA-2018, la Confederación del Pueblo Kayambi (**Confederación**) resolvió, en lo principal: **(a)** disponer el cierre definitivo del Night Club Babyland 1822¹ (**centro de tolerancia**) y **(b)** realizar el seguimiento para el cumplimiento de la resolución². La Asamblea también ordenó el cumplimiento y ejecución de la resolución a las autoridades de las organizaciones y comunidades y a todos los comuneros del Pueblo Kayambi.
2. El 07 de enero de 2019, Alejandro Cabascango, en ese entonces presidente de la Unión de Comunidades Campesinas, Indígenas y Barrios de Tabacundo (**UCCIBT**) emitió resolución en la que decidió: “*levantar la clausura simbólica a (sic) NIGHT CLUB BABYLAND 1822 (...)*”³.

¹ Dicho centro sigue operando en la actualidad, conforme se desprende del permiso anual de funcionamiento emitido el 24 de enero de 2019 por la directora financiera del Ministerio de Gobierno del Ecuador y el Intendente General de Policía de Pichincha.

² Del acta se desprenden los siguientes pedidos, opiniones y/o reclamos: **(i)** los presidentes de varias comunidades y organizaciones “*solicitan que se realice el cierre definitivo*” del centro de tolerancia, **(ii)** “*el compañero Fabián Morocho, manifiesta que se siente preocupado por la instalación de este tipo de negocios*” y **(iii)** un grupo de comuneros aseveran que “*dicho negocio ha traído mucha inseguridad y molestias en especial a los Barrios de Pucalpa y Granobles de la Parroquia Tupigachi*”. Con base en estos alegatos se adoptó la decisión. Al final de la resolución, la Confederación enfatizó lo siguiente: “*estas resoluciones serán ejecutadas y respetadas por todas las autoridades señaladas y los compañeros/as de las comunidades y organizaciones del territorio de la Confederación (...)*”.

³ Fundamentó su resolución en que, a su consideración, el propietario del mencionado centro de tolerancia, desde la notificación con el Acta de Asamblea, mostró respeto y solemnidad ante la justicia indígena y cumplió con los permisos legales para operar.

3. El 25 de enero de 2019, Segundo Tomás Aules Tutillo, en calidad de dirigente de Recursos Naturales, Tierras y Territorio de la Confederación del Pueblo Kayambi, presentó acción extraordinaria de protección en contra de la decisión emitida por Alejandro Cabascango, presidente de la UCCIBT.
4. El 19 de marzo de 2019, se sorteó la causa y correspondió su sustanciación a la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo. El 10 de abril de 2019, el Tribunal de la Sala Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador admitió a trámite la demanda de acción extraordinaria de protección en contra de decisiones de la justicia indígena.
5. El 12 de octubre de 2021, la jueza constitucional sustanciadora avocó conocimiento de la causa y solicitó informe al accionado.

II. Competencia

6. La Corte Constitucional es competente para conocer y pronunciarse sobre las acciones extraordinarias de protección en contra de decisiones de la justicia indígena, de conformidad a lo previsto en el artículo 171 y 436 de la Constitución de la República del Ecuador (CRE); en concordancia con el artículo 65 de la Ley de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC).

III. Pretensión y fundamentos

3.1. Pretensión y fundamentos de la acción

7. En su demanda, el accionante manifestó que la decisión impugnada vulneró sus derechos constitucionales a no ser juzgado más de una vez por la misma causa y materia (art. 76 núm. 7 literal i CRE) y el principio de desarrollo progresivo de los derechos (11 numeral 8 CRE).
8. Señaló que el presidente de la UCCIBT a pesar de haber suscrito el acta de Asamblea de Aplicación de Justicia Indígena signada con el No. 0002-CPKA-2018, expidió la decisión impugnada “*actuando de manera personal*” y que se debe considerar que “*no tiene ninguna legitimidad*”. A su decir, el accionado incurrió en un acto inmoral con el que se pretende favorecer al propietario del centro de tolerancia que en su momento fue clausurado.
9. Arguyó que: “(...) *el señor Alejandro Cabascango Presidente de UCCIBT pretende sobreponer una resolución de fecha 7 de enero del año 2019 a la resolución de fecha 29 de septiembre del año 2018, resolución posterior que no tiene ninguna legitimidad porque el referido señor es suscriptor en las dos resoluciones [la adoptada por la Confederación el 29 de septiembre de 2018 y por el presidente de la UCCIBT el 7 de enero de 2019], sin embargo su pretensión es opacar la decisión de la Asamblea de la Confederación del Pueblo Kayambi y favorecer de manera arbitraria al propietario del NIGHT CLUB BABY LAND 1822, vulnerando así los*

derechos de la mayoría de los comuneros y las facultades jurisdiccionales de las autoridades indígenas” (énfasis añadido).

10. Por último, solicitó que se deje sin efecto la decisión y que se respete la decisión de la Confederación Kayambi signada con el No. 0002-CPKA-2018.

3.2. Posición del presidente de la Unión de Comunidades Campesinas, Indígenas y Barrios de Tabacundo

11. El 19 de octubre de 2021, el señor Alejandro Cabascango, en calidad de presidente de la UCCIBT presentó informe de descargo en el que principalmente hizo un recuento de los hechos del caso.
12. Preciso que el centro de tolerancia *“han (sic) mantenido acercamientos y continua comunicación, por lo que ha cumplido con su compromiso de mantener sus permisos al día, así como ha contribuido con la seguridad a las afueras de su local, en beneficio de la comunidad, sin que su funcionamiento afecte directa e indirectamente a nuestra comunidad”*.
13. A la vez, manifestó que, *“de acuerdo con la competencia por el territorio, la resolución emitida por mi persona, más allá de ir en contra de lo resuelto por el puedo (sic) KAYAMBI, ha permitido que a la fecha la comunidad viva en armonía, siendo este uno de los fines más nobles de nuestra comunidad, al mantener la paz, y el respeto entre quienes formamos parte de la comunidad, ya que, el levantamiento de la clausura simbólica (...) no ha cometido una violación grave a los derechos, tomando en cuenta de la prueba anunciada y agregada al presente, revelan que se ha superado el error de incumplimiento en el que se encontraba el [centro de tolerancia]”*.
14. También arguyó que *“por cuanto hemos llegado a acuerdos con los interesados, el Pueblo KAYAMBI, desista de la presente acción, en aras de mantener la paz y los acuerdos alcanzados que permiten que todos en la comunidad convivan y puedan trabajar”*.

IV. Consideraciones y fundamentos

4.1. Análisis constitucional

15. La Carta Constitucional, en su artículo 171, reconoce que 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 y con garantía de participación y decisión de las mujeres. También establece que es una obligación del Estado garantizar que las decisiones de la jurisdicción indígena sean respetadas por las autoridades e instituciones públicas.

16. El límite del ejercicio de jurisdicción indígena radica en que las decisiones adoptadas por las autoridades indígenas “*deberán aplicar 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 de derechos humanos*”⁴. Por lo que, estas decisiones son objeto de control de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional a través de la acción extraordinaria de protección en contra de decisiones de la justicia indígena, consagrada en el artículo 65 de la LOGJCC⁵.
17. En este caso, previo a emitir un pronunciamiento sobre el fondo de la causa, resulta necesario verificar si la resolución impugnada -emitida por el presidente de la UCCIBT en la que levantó una clausura y confirió un permiso de funcionamiento al centro de tolerancia- se trata o no de una decisión de justicia indígena, emitida por su autoridad en ejercicio de funciones jurisdiccionales que pueda ser objeto de esta acción:

¿La resolución impugnada constituye una decisión de autoridad indígena en ejercicio de funciones jurisdiccionales?

18. Conforme se desprende de los artículos antes mencionados, a fin de constatar si la decisión impugnada se trata de una decisión de justicia indígena que sea susceptible de la presente acción, es preciso verificar si la (1) autoridad indígena, en ejercicio de funciones jurisdiccionales, (2) adoptó una decisión que dio solución a un conflicto interno aplicando sus normas y procedimientos propios⁶.
19. Como punto de partida, cabe dejar claro que el simple hecho de que las autoridades de una comunidad, pueblo o nacionalidad indígena expidan una resolución no implica automáticamente que la misma sea una decisión jurisdiccional⁷. Al contrario, las autoridades indígenas, en ejercicio de las atribuciones conferidas por su derecho propio, pueden expedir actos de distinta naturaleza. De modo que para que una decisión sea considerada jurisdiccional es necesario que el acto emitido por la autoridad indígena resuelva con carácter definitivo un conflicto interno puesto en su conocimiento.
20. La verificación de la existencia de un conflicto interno, por su parte, es -en esencia- un análisis casuístico. Para tal efecto, se deben considerar los asuntos que el derecho propio de la comunidad entiende como relativos a su autodeterminación, su

⁴ Esta limitación también se encuentra prevista en el artículo 8 del Convenio No. 169 de la Organización Internacional del Trabajo.

⁵ LOGJCC. **Art. 65.-** La persona que estuviere inconforme con la decisión de la autoridad indígena en ejercicio de funciones jurisdiccionales, por violar los derechos constitucionalmente garantizados o discriminar a la mujer por el hecho de ser mujer, podrá acudir a la Corte Constitucional y presentar la impugnación de esta decisión, en el término de veinte días de que la haya conocido.

⁶ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 2-14-EI/21 de 27 de octubre de 2021, párr. 85.

⁷ En este caso no está en discusión que el órgano que expidió la resolución sea una autoridad indígena.

convivencia interna y sus formas de organización social⁸. Este Organismo Constitucional ya ha establecido que a partir de un análisis eminentemente práctico *“de forma general se puede afirmar que toda decisión de una autoridad indígena que tiene relación directa con el ejercicio de su derecho a la autodeterminación y los demás derechos colectivos reconocidos a las comunidades indígenas resuelve un conflicto interno en los términos requeridos por el artículo 171 de la Constitución”*⁹.

21. Además, ha establecido que el análisis de la existencia de un conflicto interno comprende *“una evaluación de la afectación y consecuencias que produce el conflicto en la armonía interna de la comunidad, en su desarrollo y en las relaciones entre sus miembros; de tal forma que se verifique si se ha alterado o distorsionado su convivencia, y se determine si se trata de un conflicto interno en los términos establecidos en la Constitución”*¹⁰.
22. Por lo tanto, conforme a los elementos antes recogidos, esta Corte ha determinado que el examen para dilucidar si una decisión resuelve un conflicto interno debe considerar el cumplimiento de al menos uno de los siguientes criterios: (1) que afecte el entramado de relaciones comunitarias, (2) tenga una implicación en la armonía y en la paz de la comunidad, (3) que ocasione una afectación en la convivencia de sus miembros o entre quienes habiten en ella, (4) altere o distorsione relaciones entre sus integrantes y, finalmente, (5) que se advierta que la comunidad, mediante sus tradiciones y derecho propio, ha conocido y resuelto casos como el que será sujeto de análisis, es decir, que sea parte de su costumbre hacerlo¹¹. Este análisis, conforme se precisó en la sentencia No. 1-12-EI/21, no exige una carga probatoria elevada o mucho menos supone un examen estricto y riguroso de conformidad con la presunción que emana del *principio pro jurisdicción indígena* y del *principio de autonomía de la justicia indígena*.
23. En este caso, la decisión impugnada, en su considerando quinto, expone que *“desde la notificación recibida por usted con el acta de la antes mencionada Asamblea, usted y su grupo de trabajo, han mostrado respeto y solemnidad ante la justicia indígena del pueblo KAYAMBI y la Organización UCCIBT, y ha confirmado que nuestro objetivo es velar por la paz y la armonía de nuestro pueblo”*. Señala también, que se revisó el caso y la documentación presentada por los propietarios en los que estos argumentan que cumplieron con todos los permisos que la ley establece.
24. En función de lo anterior, el presidente de la UCCIBT, decidió *“levantar la clausura simbólica al [centro de tolerancia]”* y también resolvió *“[autorizar] su permiso de funcionamiento, toda vez que su propietario y representantes se han*

⁸ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 2-14-EI/21 de 27 de octubre de 2021, párr. 89.

⁹ *Ibíd.*

¹⁰ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1-12-EI/21 de 17 de noviembre de 2021, párr. 105.

¹¹ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1-12-EI/21 de 17 de noviembre de 2021, párr. 108.

comprometido con la comunidad en cumplir con las leyes Ecuatorianas para su funcionamiento, el compromiso de la gestión de seguridad externa del local para precautelar el buen vivir del negocio con la comunidad, el presentar ante esta Organización regularmente los permisos adicionales que requiere la ley, los mismos que serán medios de verificación (sic) que su actividad comercial se encuentre en legal y debida forma sustentadas” (énfasis añadido).

25. Así, se encuentra que la decisión impugnada contiene los siguientes puntos resolutivos: **(i)** validar los permisos legales¹² presentados por los propietarios del centro de tolerancia para su funcionamiento, **(ii)** responder afirmativamente su requerimiento de levantar la clausura simbólica y **(iii)** autorizar el funcionamiento de dicho establecimiento.
26. Conforme lo expuesto, en este caso la resolución bajo análisis en realidad se limita a adoptar una decisión relacionada al ámbito de la gestión interna de la comunidad. En tal sentido, al tratarse de un requerimiento operativo entablado por un particular ante la autoridad indígena en el que no se advierte la resolución de un conflicto interno que haya implicado la adopción de una decisión de justicia indígena susceptible de revisión a través de la presente garantía jurisdiccional.
27. En todo caso, dado que el accionante advierte un presunto conflicto de competencias entre lo resuelto por el presidente de la organización UCCIBT y el Pueblo Kayambi, cabe recalcar que si dicha resolución genera un conflicto dentro de la comunidad que se enmarque en los criterios señalados por la jurisprudencia constitucional, aquello corresponde ser resuelto por la autoridad indígena en ejercicio de sus atribuciones y conforme su derecho propio. La acción extraordinaria de protección contra decisiones de la justicia indígena tiene como objeto únicamente velar por la protección de derechos constitucionales en decisiones de justicia indígena, por lo que no le corresponde a la Corte Constitucional interferir en el ejercicio de su derecho a la autodeterminación ni actuar como una nueva instancia para dirimir conflictos internos, pues aquellos deben ser tramitados a través de los mecanismos que prevea su derecho interno.

V. 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 extraordinaria de protección por no ser objeto de acción extraordinaria de protección en contra de decisiones de la justicia indígena.

¹² Se refiere a los permisos de uso de suelo y de bomberos que constan en el expediente.

2. Notifíquese y cúmplase.

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

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; en sesión ordinaria de miércoles 15 de diciembre de 2021.- Lo certifico.

Dra. Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)